HOUSE OF COMMONS
CANADA

C419
F1

REVIEW OF THE MENTAL DISORDER PROVISIONS OF THE *CRIMINAL CODE*

Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights

Honourable Andy Scott, M.P.
Chair

June 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Evidence of Committee public meetings is available on the Internet: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

102-07126/

REVIEW OF THE MENTAL DISORDER PROVISIONS OF THE *CRIMINAL CODE*

Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights

Honourable Andy Scott, M.P.
Chair

June 2002

STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND HUMAN RIGHTS

CHAIR

Honourable Andy Scott, P.C., M.P.

VICE-CHAIRS

Chuck Cadman, M.P.

John McKay, M.P.

MEMBERS

Carole-Marie Allard, M.P.
Michel Bellehumeur, M.P.
Bill Blaikie, M.P.
Irwin Cotler, M.P.
Honourable Hedy Fry, P.C., M.P.
Ivan Grose, M.P.
Jay Hill, M.P.
Derek Lee, M.P.
Peter MacKay, M.P.
Paul Harold Macklin, M.P.
John Maloney, M.P.
Lynn Myers, M.P.
Kevin Sorenson, M.P.
Vic Toews, M.P.
Pierrette Venne, M.P.

OTHER MEMBER PARTICIPATING IN THE STUDY

Robert Lanctôt, M.P.

CLERKS OF THE COMMITTEE

Marie Danielle Vachon
Jean-François Pagé

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Philip Rosen, Senior Analyst
Marilyn Pilon, Analyst

CHAIR'S FOREWORD

In February of this year, the Standing Committee on Justice and Human Rights received an Order of Reference from the House of Commons designating it as the proper body to undertake a statutory review of the mental disorder provisions of the *Criminal Code*. Accordingly, the Committee sought the input of non-governmental organizations, provincial and territorial officials, boards of review and members of the public on the provisions and operation of the mental disorder measures adopted by Parliament in 1991. We are pleased to report on the result of our hearings.

A review of this complexity could not have been completed without the collaboration of a great many dedicated and capable people who agreed to contribute to the Committee's work. On behalf of all members, I wish to thank all those who appeared before the Committee or submitted briefs; we are most grateful for the insightful comments and recommendations provided to us. A particular thanks must go to Ms. Catherine Kane, Mr. Doug Hoover and Grey Yost of the Department of Justice who provided the Committee with a detailed briefing as it prepared to undertake this study.

I wish to extend a special thanks to the Honourable Justice Edward Ormston who generously welcomed members to observe his court in Toronto. I also wish to thank the Honourable Justice Richard Schneider, Mr. Joe Wright, Ms. Anita Barnes, Dr. Derrick Palawdyi, Mr. Alan Trudeau and Ms. Joanne Dunlap for their comments and direction during the Committee's visit to the court.

Finally, a note of thanks to Committee staff: our research team, composed of Philip Rosen and Marilyn Pilon, contributed their expertise and writing skills to the task. Our Committee clerks, Marie Danielle Vachon and Jean-Francois Pagé are to be thanked for their efficiency in ensuring that our work was conducted in a productive manner. We are also very grateful for the assistance and support provided by the Committee's Administrative Assistant, Adèle Levergneux. To be warmly thanked as well are the interpreters, particularly Carole Savard and Hélène Regimbald, the editors, translators, console operators and others, and the staff of Publications Service, without whom our work could not have been accomplished.

Finally, I would also like to thank the members of the Committee from all parties who worked diligently on this report while attending to other important work of the Committee as well as their parliamentary duties.

The Honourable Andy Scott, P.C., M.P.
Chair

THE STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND HUMAN RIGHTS

has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Pursuant to the Order of Reference of the House of February 26, 2002, the Standing Committee on Justice and Human Rights has undertaken its statutory review of the mental disorder provisions of the *Criminal Code*.

TABLE OF CONTENTS

REVIEW OF THE MENTAL DISORDER PROVISIONS OF THE *CRIMINAL CODE* 1

INTRODUCTION 1

History of Insanity Defence 1

Origins of the Mental Disorder Provisions (Bill C-30) 1

Amendments Contained in Bill C-30 3

Committee Process 4

DEFINITIONS 4

Mental Disorder 4

Automatism 6

Fitness 7

COURT/REVIEW BOARD POWERS 9

Fitness to be Sentenced 9

Permanently Unfit Accused 10

Victim Participation 12

Enforcement of Dispositions 14

COURT/REVIEW BOARD PROCEDURE 16

Qualifications for Fitness Assessments 16

Representing the Public Interest 17

Transfers 18

AS YET UNPROCLAIMED PROVISIONS 18

Capping 19

Dangerous Mentally Disordered Accused 20

Hospital Orders 21
SYSTEMIC ISSUES 22
Resources 22
Education 24
Research and Data Collection 25
Another Statutory Review 26
LIST OF RECOMMENDATIONS 27
APPENDIX A — ISSUES PAPER 31
APPENDIX B — LIST OF WITNESSES 37
APPENDIX C — LIST OF BRIEFS 41
REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 43
MINUTES OF PROCEEDINGS 45

REVIEW OF THE MENTAL DISORDER PROVISIONS OF THE *CRIMINAL CODE*

INTRODUCTION

Canada's *Criminal Code* has always exempted individuals from criminal liability for actions taken when, because of a mental disorder or "disease of the mind," they were "incapable of appreciating" the nature and quality of the act and knowing that it was wrong. The policy reflected by that legislation rests on "the basic principle of Canadian criminal law that to be convicted of a crime, the state must prove not only a wrongful act, but also a guilty mind."[1] That principle, in turn, is rooted in the common law defence of "insanity" as formulated in the *M'Naghten* case, decided by the British House of Lords in 1843.[2]

History of Insanity Defence

The *Criminal Code, 1892* applied the "insanity" defence to persons who, because of a "natural imbecility, or disease of the mind," were "incapable of appreciating the nature and quality of the act or omission," and of knowing that it was wrong. The law also included a legal presumption of sanity and persons acquitted on account of such a plea would not go free. Instead, he or she would be held "in strict custody" at the pleasure of the Lieutenant-Governor of the province. Persons whose mental state rendered them "unfit" to stand trial were also held under warrant of the Lieutenant-Governor. The original insanity provisions remained largely unchanged until the 1991 amendments that are the subject of this review.[3]

Origins of the Mental Disorder Provisions (Bill C-30[4])

In 1975, the Law Reform Commission of Canada released a study of the treatment of mentally disordered accused that found considerable confusion in the practical application of the law, partly because of a "lack of clear social policy towards the mentally

---

1 Department of Justice, *Mental Disorder Amendments to the Criminal Code*, Information Paper, September 1991, p. 4.

2 Edwin A. Tollefson and Bernard Starkman, *Mental Disorder in Criminal Proceedings*, Carswell, Canada, 1993, p. 15.

3 Ibid., p. 1.

4 An Act to amend the *Criminal Code* (mental disorder) and to amend the *National Defence Act* and the *Young Offenders Act* in consequence thereof, S.C. 1991. C. 43.

ill."[5] In a report released a year later, the Commission questioned a system that focused on custody rather than treatment and resulted in many mentally disordered accused serving longer periods of time than they would have if convicted.[6] The Commission also criticized the Lieutenant-Governor Warrant scheme that gave control over mentally disordered acquittees to the provincial Attorney General or Cabinet, especially since neither had a legal obligation to follow a recommendation of the Review Board in those jurisdictions that had one. Citing concerns about the possibility of release decisions being made on political grounds and the lack of an appeal process, the Commission recommended abolishing the Lieutenant-Governor Warrant scheme, arguing that "dispositions should be made openly, according to known criteria, be reviewable and of determinate length."[7]

In October 1979, federal and provincial ministers responsible for the criminal justice system in Canada agreed to co-operate in a comprehensive review of Canada's criminal law and procedure, from the perspective of underlying policy considerations.[8] As part of that national Criminal Law Review, the Department of Justice initiated the Mental Disorder Project in 1982. A Department of Justice Discussion Paper released a year later described the mental disorder provisions of the *Criminal Code* as "fraught with ambiguities, inconsistencies, omissions, arbitrariness, and often a general lack of clarity, guidance or direction."[9] The paper also raised the question of compliance with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and echoed the Law Reform Commission's concerns about the automatic detention of mentally disordered accused, as well as the unfairness of allowing "unfit" accused to be detained indefinitely, without requiring the Crown to establish a *prima facie* case.

The final report of the Department of Justice Mental Disorder Project was released in 1985.[10] Many of the recommendations contained in the final report were incorporated into the draft bill that was tabled by the Justice Minister on June 25, 1986. In addition to changing the name of the defence to "mental disorder" and specifying criteria for determining whether an accused is unfit to stand trial, the bill proposed limits on the length of time for which a mentally disordered person could be held. In effect, their detention would be "capped" at life, ten years or less, or two years or less, depending upon the maximum penalty available upon conviction and the nature of the offence charged. In addition, the courts would be empowered to order up to 60 days' detention in a treatment facility as part of a convicted offender's term of imprisonment. The latter two

---

5 Law Reform Commission of Canada, *The Criminal Process and Mental Disorder*: Working Paper 14, 1975, p. 11.

6 Law Reform Commission of Canada, *Mental Disorder in the Criminal Process*, March 1976.

7 Ibid., p. 38.

8 Government of Canada, *The Criminal Law in Canadian Society*, Ottawa, August 1982, p. 10.

9 Department of Justice, *Mental Disorder Project, Discussion Paper*, September 1983, p. 3.

10 Department of Justice, *Mental Disorder Project Criminal Law Review*, Final Report, September 1985.

proposals proved controversial among provincial attorneys general who were concerned that capping could lead to the mandatory release of dangerous persons, while the "hospital orders" provisions could impose a significant financial burden on some provinces.[11]

Although consultations on the draft bill continued through the 1988 general election, the final impetus for legislative reform came from the 1991 decision of the Supreme Court of Canada in *R .v. Swain,* that struck down legislation and common law practices then governing the defence of insanity.[12] In particular, the Supreme Court ruled that mandatory automatic detention for persons found not guilty by reason of insanity was a violation of sections 7 and 9 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms.* In order to avoid the release of all persons then held under lieutenant-governors' warrants and the resulting danger that could pose, the Court granted a six-month temporary period of validity which was later extended, in order to give Parliament sufficient time to pass remedial legislation.

Amendments Contained in Bill C-30

Tabled on September 16, 1991, Bill C-30 replaced references to "natural imbecility" and "disease of the mind" with the term "mental disorder" and extended its application to cover summary conviction as well as indictable offences.[13] Instead of being found not guilty by reason of insanity, an accused may now be held "not criminally responsible on account of mental disorder." Such a finding no longer automatically results in custody. Rather, the court can choose an appropriate disposition or defer the decision to a review board. Even when the court makes a disposition, the Review Board must hold its own hearing to review any court disposition other than an absolute discharge, no later than 90 days afterward. Furthermore, courts and review boards are obliged to impose the least restrictive disposition necessary, having regard to public safety, the mental condition of the accused, and the goal of his or her reintegration into society. In addition, any review board disposition other than an absolute discharge, must be reviewed annually. As a result, lieutenant-governors in council no longer have any role in criminal proceedings involving an unfit or mentally disordered accused.

Bill C-30 also gave the courts new criteria for determining whether an accused person is unfit to stand trial, while giving the courts limited powers to order involuntary treatment for the purposes of rendering an unfit accused fit. In addition, the courts must review the case of an unfit accused every two years to determine whether sufficient evidence exists to bring the individual to trial. If not, the accused is entitled to an acquittal. Bill C-30 came into force in February 1992. However, proclamation was delayed for three

---

11 Tollefson and Starkman (1993), p. 6.

12 *R. v. Swain,* [1991] 1 S.C.R. 933.

13 Prior to 1991, the defence of "insanity" could be raised only for indictable offences.

major initiatives including: the "capping" provisions; the "dangerous mentally disordered accused" provisions that would allow the courts to extend the cap to a life term; and the "hospital orders" provisions for convicted offenders who, at the time of sentencing, are in need of treatment for a mental disorder "in an acute phase."

Committee Process

When Parliament adopted the legislation adding Part XX.I to the *Criminal Code*, it included a clause requiring a comprehensive review by a parliamentary committee of the provisions and operation of that legislative scheme. Pursuant to an Order of Reference from the House of Commons on February 26, 2002, this Committee was designated as the committee to undertake that review.

The Committee began this review by adopting and distributing widely an Issues Paper in which it provided background information and formulated a number of questions to assist those making submissions to it to focus their expressions of opinion on the issues most important to the Committee. (The Committee's Issues Paper can be found at Appendix A.) Officials from the Department of Justice provided the Committee with a useful comprehensive briefing on this complex part of the *Criminal Code*. Based upon the submissions received from groups and individuals, the Committee held a number of public hearings during which they made presentations and responded to members' questions. (A list of witnesses can be found at Appendix B and a list of briefs received can be found at Appendix C.)

The findings and recommendations contained in the rest of this report are based upon the submissions received by the Committee from the groups and individuals participating in this process. All options and opinions presented to the Committee were seriously considered. However, the report only deals with those proposals upon which the Committee has a view to express or a recommendation to make.

DEFINITIONS

Mental Disorder

Bill C-30 modernized the insanity test by removing from subsection 16(1) of the *Criminal Code* the phrases "in a state of natural imbecility" and "disease of the mind", and substituting "mental disorder." At the same time, "mental disorder" was defined in section 2 of the *Criminal Code* as a "disease of the mind," thereby preserving the common law rules governing the application of the defence previously known as "insanity." Subsections 16(2) and (3) make clear that an accused is presumed not to suffer from a mental disorder that would exempt him or her from criminal responsibility and that the burden of establishing the contrary rests with the party that raises the issue.

In its 1977 decision in *R. v. Schwartz*, the Supreme Court of Canada held that capacity to know that an act is wrong meant simply the capacity to know that what one is doing is against the law.[14] The Supreme Court revised that interpretation in its 1990 decision in *R.v. Chaulk*, when a 6-3 majority held that the question for the jury is whether the accused was incapable of knowing that his acts were morally wrong as opposed to merely legally wrong.[15] In so doing, the court pointed out that "morally wrong" was not to be judged by the personal standards of the offender but by his or her awareness that society regards the act as wrong. A 1994 decision of the Supreme Court, in *R. v. Oommen*, further refined the application of the law by establishing that, in order to be held criminally responsible for his or her actions, "[t]he accused must possess the intellectual ability to know right from wrong in an abstract sense. But he or she must also possess the ability to apply that knowledge in a rational way to the alleged criminal act."[16] The Supreme Court's 1980 decision in *R. v. Cooper* specifically limited the scope of the mental disorder defence by holding that the definition of disease of the mind does not extend to self-induced states caused by alcohol or drugs or transitory mental states like hysteria and concussion.[17]

In the years since the new mental disorder provisions were proclaimed, there has been an increase in the number of accused found not criminally responsible (NCR), and at least one highly publicized case where an accused, previously found not criminally responsible, was charged with murder a second time. Not surprisingly, the question has been raised whether the courts' interpretation of mental disorder has operated to excuse too many people from criminal liability.

In reply to questions posed in the Issues Paper circulated in anticipation of this review, the Committee was told that the inclusion of summary conviction offences, and the more transparent and standardized treatment of offenders have both contributed to the increased number of NCR pleas. Furthermore, a majority of participants said that the mental disorder defence is generally applied in a fair and consistent manner by the courts. For example, l'Institut Philippe Pinel saw no reason to attempt to limit or expand the application of the defence since the current application of section 16 by the courts "provides society with sufficient protection," while it "practically never" results in injustice for an accused.[18] For their part, the Mental Disorder Advisory Committee to the Attorney General of Ontario suggested that any problem with the definition "lies in the application of the test, as opposed to the test itself."[19] The Committee agrees with those submissions

---

14 *R. v. Schwartz*, [1977] 1 S.C.R. 673.

15 *R. v. Chaulk*, [1990] 3 S.C.R. 1303.

16 *R. v. Oommen*, [1994] 2 S.C.R. 507, at p. 516.

17 *R. v. Cooper*, [1980] 1 S.C.R. 1149.

18 Submission to the Committee, January 2002, p. 3.

19 Submission to the Committee, April 2002, p. 3.

and, consequently, sees no reason to amend the test or definition of "mental disorder" at this time.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the defence of "mental disorder" in section 16 and the definition in section 2 of the *Criminal Code* be retained in their present form.

Automatism

Automatism is a common law defence that involves "a state in which the accused can be said to have lost control over his or her conduct because of a mental disorder, a physical illness or condition, a blow to the head, or a psychological shock."[20] Where a "disease of the mind" is the cause of automatism, the "mental disorder" provisions apply. Where a court finds so-called "non-insane" automatism, meaning there is no disease of the mind, the accused is entitled to a complete acquittal. The Supreme Court of Canada made such a finding in a highly publicized 1992 decision, wherein one justice raised the issue of future dangerousness and noted that "the possibility of supervisory orders in this situation may be a matter which Parliament would wish to consider in the near future."[21]

In February 1993, a sub-committee of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General recommended that the defence of automatism be recognized in a recodified General Part of the *Criminal Code*, by providing that no one should be liable for conduct that is involuntary, whether the conduct is conscious or unconscious.[22] In June 1993, draft *Criminal Code* amendments that would have defined automatism were circulated by the government; they allowed for a verdict of not criminally responsible on the basis of such a defence, and provided the same range of dispositions now available for mentally disordered accused. The government changed following the 1993 election and the proposals were never introduced in the House of Commons.

In 1999, the Supreme Court of Canada once again considered the defence of automatism and held that a defence of non-mental disorder automatism caused by a psychological blow would require evidence of a trigger that a normal person would find extremely shocking. At the same time, a conclusion that an accused presents a recurring danger to the public would favour a finding of disease of the mind. More than one legal

---

20 Standing Committee on Justice and the Solicitor General, *First Principles: Recodifying the General Part of the Criminal Code of Canada*, First Report, 3rd Session, 34th Parliament, February 1993, p. 39.

21 *R. v. Parks*, [1992] 2 S.C.R. 871, at p. 914.

22 *First Principles: Recodifying the General Part of the Criminal Code of Canada*, Report of the Sub-Committee on the Recodification of the General Part of the Criminal Code, February 1993, at p. 43.

commentator has suggested that the defence of non-insane automatism has been significantly restricted, if not eliminated, as a result of the decision in *R. v. Stone*.[23]

The Committee found a decided lack of consensus in response to questions about automatism raised in the Issues Paper that was circulated prior to the review process. Among the minority of participants who argued that automatism should be defined in the *Criminal Code*, there was no agreement as to the desired outcome. For example, the Canadian Resource Centre for Victims of Crime wanted automatism defined so as to enable courts to impose supervisory orders. The Mental Health Law Program of the B.C. Community Legal Assistance Society, on the other hand, would define automatism to retain the possibility of a complete acquittal. In the end, a majority of participants either rejected codification outright or, like the Canadian Bar Association, expressed reservations based on the complexity of the legal and psychiatric questions that should be resolved beforehand.

Although the Committee has no data on how often the defence of automatism is raised, it does appear to be given a relatively narrow application by the courts. Given that the Committee heard little support for codification and saw no agreement among participants as to the kinds of mental states that should be included in any definition, or the consequences that should flow from a finding of automatism, we are not prepared to recommend codification at this time.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the definition and application of the law relating to "automatism," both sane and insane, be left to the courts.

Fitness

Until Bill C-30 provided a new definition and criteria for "fitness" to stand trial in section 2 of the *Criminal Code*, the concept had not previously been spelled out in legislation. Section 672.58 also gave courts the power to order involuntary treatment of a mentally disordered accused, for the purpose of rendering him or her fit to stand trial. Furthermore, section 672.33 requires the court to conduct a biennial review of the case of an accused found to be "unfit," to ensure that sufficient evidence exists to bring them to trial. If not, the accused is entitled to an acquittal.

Section 2 of the *Criminal Code* defines "unfit to stand trial" as being, on account of mental disorder, unable to conduct a defence or instruct counsel because of an inability to understand the nature or object of the proceedings or their possible consequences, or to

---

[23] *R. v. Stone* [1999] 2 S.C.R. 290.

communicate with counsel. The Ontario Court of Appeal decision in *R. v. Taylor* set the standard for fitness by holding that an accused needs only a "limited cognitive capacity" to understand the process and communicate with counsel.[24] Although the Supreme Court of Canada affirmed that test in *R. v. Whittle*,[25] it has been argued that an accused needs "analytical capacity" in order to ensure the ability to act in his or her best interests. In recognition of the controversy, the question of the appropriateness of the *Criminal Code* fitness test was referred to the Federal-Provincial-Territorial Working Group on Mental Disorder. In 1999, the Working Group tabled a paper at the Uniform Law Conference of Canada that expressed the view that the existing *Criminal Code* test and definition provided adequate protection for unfit persons and adequate guidance to the courts.

During the course of this review, the Committee heard conflicting opinions as to the adequacy of the present test for fitness to stand trial. For example, Malcolm Jeffcock of Nova Scotia Legal Aid argued that an accused should be able to demonstrate an awareness of the consequences of decisions he or she must make, in order to be considered fit. Similarly, the Canadian Bar Association took the position that the integrity of the justice system requires that an accused be able to communicate effectively and provide reasonable instructions to counsel. The Canadian Psychiatric Association and l'Institut Phillipe Pinel, for their part, expressed the view that a higher level of functioning should be required of persons attempting to defend themselves. In contrast, the Mental Health Law Program of the B.C. Community Legal Assistance Society recommended simplifying the test, arguing that some accused who are developmentally delayed, or have organic brain injuries or fetal alcohol syndrome could remain unfit indefinitely under the current criteria.

Although a more rigorous test for fitness could expand the class of individuals whose "unfit" status is not amenable to treatment, we are of the view that the problem of permanent "unfitness" should be dealt with by providing expanded powers to the courts, as set out elsewhere in this report. Concerning the threshold test for "unfit to stand trial," we are aware of the merits of a test that allows for a speedy resolution of criminal charges for as many accused as possible. However, in light of concerns expressed that the existing common law test could result in an unfair process for some, the Committee would ask the Minister of Justice to consider an amendment to section 2 of the Code that an accused at least possess the capacity to make rational decisions or act in his or her best interests, notwithstanding a refusal to do so.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the federal Minister of Justice review the definition of "unfit to stand trial" in section 2 of the *Criminal Code* to consider any additional requirements to determine effectively an

---

[24] *R. v. Taylor* (1992), 77 C.C.C. (3d) 551 (Ont. C.A.).

[25] *R. v. Whittle*, [1994] 2 S.C.R. 914.

accussed's fitness to stand trial, including a test of real or effective ability to communicate and provide reasonable instructions to counsel.

COURT/REVIEW BOARD POWERS

Fitness to be Sentenced

The test for "fitness to stand trial" is dealt with in great detail elsewhere in this report. A gap in the definition has been brought to the Committee's attention by several of those participating in its review process, including the British Columbia Civil Liberties Association, the Mental Disorder Advisory Committee to the Attorney General of Ontario, and the Association of Canadian Review Board Chairs.

The definition of unfitness to stand trial found at section 2 of the *Criminal Code* in its present form covers the criminal proceedings at any stage up to the rendering of the verdict. The Code does not provide for the accused who is fit at the time of conviction, but becomes unfit between that date and the imposition of the sentence by the court having jurisdiction. The court cannot order a fitness assessment under section 672.11 of the Code and the Review Board cannot assume jurisdiction over the convicted accused at this stage of the proceedings under section 672.38 of the Code.

In such a situation, the unfit convicted person cannot participate meaningfully in the pre-sentence process and is unlikely to be able to properly instruct counsel. As the Committee was told by some of those sitting in our courts and having direct experience with these types of situations, the law in its present form leaves judges with the prospect either of sentencing unfit convicted persons or distorting the law to avoid doing so. This puts sentencing judges into an untenable situation.

The Committee believes that this gap in the present law must be filled. This can be easily done. The section 2 definition of " unfit to stand trial" should have the words "and to be sentenced" added to the title, and the words "or sentence imposed" added to the definition itself after the words "verdict is rendered." This change in the definition of fitness to stand trial will have to be accompanied by amendments to section 672.11(*a*) of the Code, allowing the court to order an assessment of a convicted accused after conviction and before sentencing, and subsection 672.38(1) of the Code, providing the Review Board with jurisdiction over such a person declared unfit before sentencing.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the definition of "unfit to stand trial" in section 2 of the *Criminal Code* be amended by adding the words "and to be sentenced" to the title and the words "or sentence imposed" after the words "verdict is rendered" in the definition itself.

As well, section 672.11(*a*) of the Code should be amended to allow the court to order an assessment in such cases. Finally, subsection 672.38(1) of the Code should be amended to give the Review Board jurisdiction in such cases.

Permanently Unfit Accused

A number of those making submissions to us expressed serious concerns about the treatment under Part XX.I of the *Criminal Code* accorded to unfit accused persons with little or no prospect of becoming fit and being sent to trial. These concerns were expressed with respect to those suffering from Fetal Alcohol Syndrome/Effect, organic brain damage, intellectual disability, or developmental delay. These conditions are not easily amenable to treatment or cure — and the consequence is that those suffering from them are unlikely to be capable of becoming fit enough to face trial. Many of these people do not represent a risk to the community.

Once a person has been found unfit to stand trial, section 672.33 of the *Criminal Code* requires the court to review the case every two years thereafter until the person has been determined to be fit to go to trial or the court has acquitted the accused because the Crown is no longer able to make a *prima facie* case of the accused's guilt. As well, the unfit accused can at any time have the court review the case for the same reasons. The burden of proof at any of these hearings is on the Crown to establish that it can still make a *prima facie* case of the unfit accused's guilt.

Section 672.54 of the *Criminal Code* sets out the dispositions available to the court and the Review Board with respect to the unfit accused and those found not criminally responsible because of mental disorder. In cases of unfit accused and those found not criminally responsible because of mental disorder, the court or Review Board may order that the person be detained or discharged subject to appropriate conditions. A court or review board can only order the absolute discharge without conditions of those found not criminally responsible because of mental disorder — such a disposition is not available with respect to unfit accused persons.

This provision of the Code requires the court or Review Board making these dispositions to take into account the need to protect the public from dangerous people, the mental condition of the accused, the reintegration of the accused into the community, and the other needs of the accused person.

These provisions, and others, of the Code largely accord the same legal treatment to both unfit accused and those found not criminally responsible because of mental disorder. The obvious exception to this equivalency of treatment is the unavailability of absolute discharges to those found unfit to stand trial. The unfit accused has not yet been adjudged criminally liable for the alleged offences and yet has a lesser level of access to

a variety of dispositions than a person whose guilt has been adjudged, but has been found to be not criminally responsible for the imputed actions.

As well, this reduced array of dispositions has the effect of adversely affecting those whose fitness to stand trial has little or no likelihood of being attained. This would result in them being subject to court or Review Board dispositions for the rest of their lives unless the Crown stays the charges or the court acquits the unfit accused because the Crown is unable to continue to make a *prima facie* case of the accused's likely guilt. Neither of these latter eventualities necessarily takes into account the nature of the unfit accused's condition or disability.

The current state of the available dispositions assumes that an accused's unfit condition is a temporary one that can be addressed through treatment or medication, thus enabling the accused to become fit and face trial.

Many of those making submissions to us have addressed this issue. The Criminal Lawyers Association, the Canadian Association for Community Living, the Mental Health Law Program of the B.C. Community Legal Assistance Society, Malcolm Jeffcock of Nova Scotia Legal Aid, the Mood Disorder Society of Canada, the Empowerment Council, the Association of Canadian Review Board Chairs, and the British Columbia Civil Liberties Association all recommended the review boards have the power to absolutely discharge unfit accused persons.

The Committee agrees that the difference in the dispositions available to unfit and not criminally responsible accused persons must be addressed. This issue takes on even greater importance in light of the recommendation made by the Committee elsewhere in this report that the unproclaimed capping provisions contained in the *Criminal Code* should be repealed. Steps must be taken to ensure that the same array of dispositions available to not criminally responsible accused persons is also available to unfit accused persons suffering from conditions or disabilities that are not amenable to medication or treatment to make them fit to stand trial.

The Committee does not agree with those who propose that review boards alone, or both courts and review boards, should be given the power to absolutely discharge unfit accused unlikely to ever be rendered fit to stand trial.

This disposition should be available to the courts alone, allowing the review boards to make relevant recommendations only to the court having this jurisdiction. This would allow the court to assess not only whether the unfit accused constitutes a risk to the community, one of the major factors to be taken into account by the Review Board in making its dispositions, but also the general public interest and the impact upon victims of any such absolute discharge of an unfit accused person unlikely to be made fit for trial. This would allow the court to take into account any recommendations or clinical observations the Review Board may want to make, and permit the Crown to bring forward any information or evidence not available to the Board.

This proposal would allow the court to absolutely discharge an unfit accused in cases where the Crown is still able to make a *prima facie* case of the accused's likely guilt but the public interest requires an absolute discharge. Subsection 673.33(6) of the Code at the present time only allows the court to acquit the unfit accused if the Crown is no longer able to make a *prima facie* case — the nature of the accused's condition is not a factor in this determination.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that section 672.54 of the *Criminal Code* be amended to allow the courts to absolutely discharge a permanently unfit accused either on its own volition or following the recommendation of a review board.

Victim Participation

There have been many changes since the late 1980's in the rights and entitlements accorded at the federal and provincial levels to the victims of crime. The first amendments to the *Criminal Code* were adopted by Parliament in 1989, with the most recent, including additions to Part XX.I, being in 1999. Since its adoption in 1992, the *Corrections and Conditional Release Act* has provided for victims' rights of access to offender information and other entitlements. A predecessor to this Committee reported comprehensively in 1998 on victims' issues, as did a sub-committee of this Committee which, in May 2000, reported on its review of the provisions and operation of the *Corrections and Conditional Release Act.*

The mental disorder provisions of the *Criminal Code* have only a limited number of provisions dealing with the interests of victims. Subsection 672.5(14) of the Code allows the victim of an offence to prepare and file with the court or Review Board a written Victim Impact Statement that describes the harm done or the loss suffered as a result of the offence. Section 672.541 requires the court or Review Board at a disposition hearing in the case of an accused found not criminally responsible because of mental disorder to take into consideration a Victim Impact Statement filed with it.

For victims to exercise the right to file a Victim Impact Statement, they must know that a dispositional hearing is to be held by the court or Review Board. Subsection 672.5(5) of the Code requires that the parties and the Attorney General be given notice of a dispositional hearing — no one else is mentioned explicitly in this provision.

The *Corrections and Conditional Release Act* allows for victims who so choose to be provided with offender information, including the dates of hearings where offender access to various forms of conditional release is to be considered. This provision enables victims to determine whether they wish to provide the releasing authority with information as to the impact of the offence on them and any concerns about the release they may

have. It also enables victims to decide if they want to attend the conditional release hearings as observers.

The Committee believes that a similar provision should be added to the mental disorder provisions of the Code. This would allow the victim of an offender found not criminally responsible because of mental disorder to follow the case in which he or she is involved and determine the degree of his or her participation in it. The availability of such a right to victims is illusory if they are not aware of such an entitlement. It is therefore essential that courts, review boards, and victims services programs be required to advise victims of this right.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that subsection 672.5(5) of the *Criminal Code* be amended to require a court or Review Board conducting a hearing to so notify a victim, if an interest in being notified is given by that person. As well, the Code should be amended to require that victims be notified of their rights and entitlements.

Court and Review Board dispositional hearings consider a wide variety of information, some of it personal and sensitive in nature. It may deal both with the condition and treatment of the mentally disordered offender, and with the circumstances of the offence. As well, the contents of the Victim Impact Statement are also to be considered. The Association of Canadian Review Board Chairs told the Committee in its brief that there are a number of third party privacy interests belonging to victims, children, family members, and others that are not adequately protected by the law in its current state.

Subsection 672.51(11) of the Code prohibits the publication in the media of information which has been withheld from the accused or which would damage the interests of the accused. The Committee believes this provision does not protect all interests that have to be safeguarded.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that subsection 672.51(7) and (11) of the *Criminal Code* be amended to allow the court or Review Board conducting a disposition hearing to issue a publication ban for the benefit of third parties.

The Committee heard *in camera* testimony from a witness who was seriously injured by an accused later declared to be not criminally responsible by reason of mental disorder. After a number of years of difficult recovery, this victim attended Review Board disposition hearings. This person, who had with great courage built a new life, urged the

Committee to recommend that victims be permitted to present their Victim Impact Statements orally to review boards.

As has been set out earlier in this report, victims can file Victim Impact Statements, and courts and review boards are required to consider them in making disposition determinations. It is instructive to compare this situation with what prevails in the sentencing and conditional release contexts.

Since 1999, subsection 722(2.1) of the *Criminal Code* requires the sentencing judge to allow a victim so requesting it to read or deliver in some other fashion the Victim Impact Statement filed with the court. Since July 2001, victims have been able to give their Victim Impact Statements orally at National Parole Board hearings.

The Committee believes this entitlement should be extended to the mental disorder process context. Because of the unique role, however, with respect to mentally disordered accused played by the courts and review boards, a small number of adaptations have to be made to allow victims to present their Victim Impact Statements orally.

At this stage of the criminal justice process, the accused has been determined to be not criminally responsible by reason of mental disorder. The concern of the court or the Review Board is the risk posed by the accused, should there be an absolute or conditional discharge. The oral statement to be made by the victim should therefore be limited to this issue. The victim should be able to set out any personal safety concerns he or she may have and any release conditions that may be required to address them. Finally, the majority of the Committee felt that not every victim filing a Victim Impact Statement should be able to present it orally — they believe the court or Review Board should have discretion to determine the circumstances in which victims will be allowed to address them orally. Any amendments to the Code should set out criteria for determining the circumstances in which oral statements by victims will be permissible.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that section 672.541 of the *Criminal Code* be amended to allow for the oral or other form of presentation of Victim Impact Statements at disposition hearings held by the court or Review Board.

Enforcement of Dispositions

Section 672.85 of the *Criminal Code* deals with the bringing of an accused before the Review Board for a disposition hearing. Where the accused is in custody, the institution where that person is found can be ordered by the Review Board chairperson to bring him or her to the hearing at the time or place for it. If the accused is not in custody, a

summons or warrant can be issued by the chairperson of the Review Board to compel his or her attendance at the time and place set for the hearing.

The Association of Canadian Review Board Chairs has identified a serious problem with this provision with respect to accused persons not in custody. It does not allow for detention of the accused prior to and until the date the hearing is held. In effect, the law in its present state only allows for the police to detain the accused on the date of the hearing and to deliver him or her on that date.

Section 672.91 of the Code allows a police officer to arrest without warrant an accused reasonably believed to have contravened or failed to comply with a disposition or condition thereof. This type of situation could arise where the accused has not attended counselling or treatment programs, or has failed to take medication — not uncommon components of a conditional discharge.

The Association of Canadian Review Board Chairs has also identified a problem with this provision. Police forces are reluctant to use this warrantless process because it does not provide for detention of the accused until their appearance before a justice. As well, detention centres and hospitals are also reluctant to accept such accused for the same reason.

During his appearance before us, Ontario Judge Ted Ormston described graphically the daily experience in his court in dealing with mentally disordered offenders. He expressed particular frustration in the non-existence of sanctions in the Code applicable to those in breach of any dispositions he might prescribe. There are, however, sanctions for breach of a probation order.

The Committee agrees with these submissions and believes the adoption of the following recommendation will close obvious gaps in the mental disorder provisions of the *Criminal Code*.

Although we believe these gaps in the law should be filled, we would like to make a cautionary comment. Concerns have been expressed about the need to make these amendments in a manner consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The Committee expects the amendments it recommends in this part of the report to be narrowly drafted and Charter compliant.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that sections 672.85 and 672.91 of the *Criminal Code* be amended to allow for interim temporary detention until appearance before a disposition hearing or a justice as the case may be. The Committee further recommends that the *Criminal Code* be

amended to establish an offence of failing to comply with a disposition order made by a court or Review Board.

COURT/REVIEW BOARD PROCEDURE

Qualifications for Fitness Assessments

Sections 672.11 and 672.12 of the *Criminal Code* set out the circumstances under which a court is empowered to order an assessment of an accused's mental condition, for the purposes of determining whether he or she is "unfit to stand trial." The definition in Section 672.1 makes clear that a medical practitioner must complete any such assessment.

The Committee received submissions from a variety of sources regarding the necessary qualifications for assessing whether an accused is fit to stand trial. For example, the Association of Canadian Review Board Chairs expressed the view that psychologists are equally qualified to conduct assessments and pointed out that there are some jurisdictions where psychiatrists are in short supply. Professor Ronald Roesch also recommended amendments to the *Criminal Code* "to reflect the reality that other professionals have the training and competence to conduct these evaluations".[26] The Canadian Psychiatric Association disagreed with that position, arguing that diagnosis and treatment of mental disorder is a medical act that should be carried out by a medical practitioner.

It was often unclear from written submissions or evidence heard at hearings whether the above recommendations were intended to apply only to assessments done for the purposes of determining fitness to stand trial. It appears that at least some participants thought that psychologists should also be involved in assessments for other purposes. Since assessments done to determine mental state at the time of an offence are qualitatively different from those done to determine fitness, it may well be that they require different skills. For that reason, the Committee suggests that the Department of Justice enter into discussions with Review Board Chairs and provincial and territorial officials to determine just how broad an expansion of these powers is indicated.

In the meantime, the Committee finds itself in agreement with Dr. Derek Eaves who thought that those with the requisite training should be able to conduct fitness assessments, whether they are psychiatrists or psychologists. The chronic shortage of resources in the forensic mental health system serves to make this argument even more compelling. Given the apparent consensus that many other health care professionals with necessary training are quite capable of assessing an accused's "fitness" to stand trial, we

---

[26] Submission to the Committee, April 2002, p. 3.

are content to leave the specifics of those training requirements to the Department of Justice and its provincial and territorial counterparts.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that the definition of "assessment" in section 672.1 be amended to expand, but not make mandatory, the class of persons qualified to assess whether an accused is unfit to stand trial.

Representing the Public Interest

Section 672.5 of the *Criminal Code* sets out the rights of parties and the procedures to be followed when a court or Review Board conducts a hearing to make or review a disposition. Subsections 672.5(3) and (5) require that the Attorney General of the province be given notice and, upon application, made a party to the proceedings. However, the Attorney General is not obliged to send a representative.

The Committee was told that practices varied between provinces. Some report the attendance of Crown counsel on a routine basis, while others note that the Attorney General is represented only some of the time. Dr. John Bradford and Dr. Derek Eaves expressed the view that Crown counsel should be present at all Review Board hearings, given their role in protecting the public. Dr. Eaves, in particular, argued that it is inappropriate to expect the hospitals to represent the public interest, given that their role is to provide evidence regarding treatment response.

The Committee agrees that there will be many instances where the Attorney General of the province should be represented at a disposition hearing, or at least provide a written indication of the Crown's position. However, we also understand that attendance of Crown Counsel requires the allocation of resources, a matter within the control and responsibility of the provinces. For that reason, the Committee believes that this is a matter requiring consultation between the federal, provincial and territorial Ministers responsible for Justice.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that federal, provincial and territorial ministers responsible for Justice review procedures at disposition hearings to determine whether the public interest would be better served by the mandatory representation of provincial Crown attorneys.

Transfers

Part XX.I of the *Criminal Code* contains provisions to facilitate the interprovincial transfer of accused persons. For example, section 672.86 allows for transfer of an accused who is in custody or subject to a hospital treatment disposition, on the recommendation of the transferring Review Board and with the consent of both provincial attorneys general. According to section 672.88, the Review Board of the receiving province then has jurisdiction over the accused, unless both attorneys general agree to allow the transferring Review Board to retain jurisdiction. Section 672.89 also allows for transfer of an accused who is in custody, without the consent of the receiving Attorney General, but in that case the transferring Review Board retains jurisdiction over and responsibility for the accused unless the two attorneys general agree that the new Review Board will have control over the accused.

The British Columbia Forensic Psychiatric Services Commission suggested that the transfer process should be better coordinated. The Mental Health Law Program of the B.C. Community Legal Assistance Society argued that the co-operation of the review boards is sufficient for out-of-custody transfers and that the consent of the attorneys general is not required, although they were being treated as though consent were necessary. In addition, the Mental Health Law Program of the B.C. Community Legal Assistance Society thought there should be a specific procedure and guidelines to cover the matter of transfers from youth treatment facilities to adult treatment facilities.

RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that federal, provincial and territorial ministers responsible for Justice review practices and procedures for transferring youth to other forensic psychiatric facilities and accused to other jurisdictions to determine whether the *Criminal Code* should be amended to provide greater clarity.

AS YET UNPROCLAIMED PROVISIONS

Among the more controversial provisions of Bill C-30 were several that were not proclaimed. They include the same "capping" provisions as were proposed in the 1986 draft legislation, the companion "dangerous mentally disordered accused" provisions, and the "hospital orders" provisions intended to benefit convicted offenders whose criminal responsibility was not negated by reason of mental disorder but who nevertheless required treatment. At the time Bill C-30 was tabled in the House of Commons, then-Justice Minister Campbell indicated that these provisions would not be proclaimed until the provinces had been given a reasonable time to amend their laws as required. In part because of the provinces' jurisdiction over civil commitment proceedings and the potential costs of implementing some of the inoperative sections, their proclamation has continued to be a matter of some controversy.

Capping

As mentioned elsewhere in this report, the Law Reform Commission of Canada had been highly critical of the indefinite nature of the detention faced by persons found "not guilty by reason of insanity." Furthermore, the Supreme Court of Canada, in the *Swain* decision, found that the resulting automatic committal to custody for an indeterminate period violated sections 7 and 9 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In response to those concerns, the proposed "capping" provisions in section 672.64 of the *Criminal Code* were intended to limit the length of time that an unfit or mentally disordered accused person could be detained, having regard to the nature of their "offence" and the maximum penalties available if they had been convicted. Nevertheless, the intention was that persons still viewed as potentially dangerous at the end of their statutory cap, "could be involuntarily committed to a secure hospital under the authority of the provincial mental health legislation."[27]

Following implementation of the mental disorder provisions, the Supreme Court of Canada had occasion to review numerous aspects of the new legislative scheme in a series of cases, most notably *Winko v. British Columbia (Forensic Psychiatric Institution)*, where the Court was asked to consider whether the operation of Part XX.I of the *Criminal Code* offended *Charter* rights.[28] The Supreme Court held, unanimously, that the potentially indefinite period of supervision now mandated in Part XX.I does not offend sections 7 or 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Comparing the fate of persons convicted with the fate of mentally disordered accused persons, the Court found that "because the NCR accused's liberty is not restricted for the purposes of punishment, there is no corresponding reason for finitude".[29]

Generally speaking, the majority of the support for proclamation of the capping provisions came from legal representatives, advocacy groups and civil liberties organizations. In summary, they argued that a serious inequity results when NCR accused can spend a much longer period of time under supervision than if they were convicted. Many also asserted that the provincial mental health laws could be used for those requiring further detention for the protection of themselves or others. It was also suggested that the capping provisions would provide at least some way out of the forensic psychiatric system for permanently "unfit" accused.

Virtually all treatment providers who participated in the review process were of the view that the capping provisions should not be proclaimed. Many based their objections on the perceived inadequacy of some provincial mental health Acts and services for dealing with those NCR accused who would be released from the forensic system as a

---

27 Department of Justice, *Mental Disorder Amendments to the Criminal Code*, Information Paper, September 1991, p. 6.

28 *Winko v. British Columbia (Forensic Psychiatric Institution)*, [1999] 2 S.C.R. 625.

29 Ibid., p. 684.

result. They were also concerned that the Dangerous Mentally Disordered Accused provisions, if enacted, were not a sufficient answer.

Given the lack of uniformity in provincial legislation and services affecting mentally disordered accused, along with the concerns expressed by treatment professionals and others familiar with resource limitations, the Committee agrees that there could be significant risks involved in proclaiming the capping provisions at this time. The Committee also notes there was scant evidence of support for such a move on the part of the provinces whose civil mental health systems would be faced with the management of those accused placed outside the review boards' jurisdiction as a result. On a more positive note, the Committee is persuaded that the scheme enacted in Part XX.I of the Code has brought about a dramatically improved situation for NCR accused, as acknowledged by the Supreme Court of Canada decision in *Winko*. Consequently, we see little, if any, need to proclaim the capping provisions. Furthermore, because we believe that the *Criminal Code* should accurately reflect the intentions of Parliament, the Committee has concluded that the unproclaimed sections should be repealed.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that sections 672.65, 672.66, 672.79 and 672.8 of the *Criminal Code* (Capping of Dispositions) be repealed.

Dangerous Mentally Disordered Accused

The Dangerous Mentally Disordered Accused (DMDA) provisions were included in Bill C-30 as a means of extending the "cap" for mentally disordered persons accused of a "serious personal injury offence" carrying a penalty of imprisonment for ten years or more. Patterned after the "dangerous offender" scheme found in the *Criminal Code* allowing for persons convicted of a serious personal injury offence to be sentenced indeterminately, the DMDA provisions were intended to enable the courts, in special circumstances, to substitute a life "cap" for the ten-year cap that would otherwise apply.

A majority of the participants in this review process agreed that it would be necessary to proclaim the Dangerous Mentally Disordered Accused provisions if the capping provisions were brought into force. Reiterating that the Committee is opposed to such a move, we agree that capping would necessitate proclamation of the DMDA provisions.

The DMDA designation was intended to mitigate the potential risks engendered by the capping provisions. However, at this time, an NCR accused can be subject to supervision indefinitely, as decided by the court or Review Board. Therefore, so long as the capping provisions are not proclaimed in force, the Committee sees nothing to be gained by proclaiming the DMDA provisions. Furthermore, as with the capping provisions, the Committee believes that they should be repealed.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that sections 672.65, 672.66, 672.79 and 672.8 of the *Criminal Code* (Dangerous Mentally Disordered Accused) be repealed.

Hospital Orders

The Law Reform Commission's 1976 Report recommended that a therapeutic disposition be made available for persons held criminally responsible for their actions who are, nevertheless, suffering from a mental disorder. Bill C-30 contained such a provision to allow judges to order detention in a treatment facility "as the initial part of a sentence of imprisonment." If proclaimed, section 747 of the *Criminal Code* would allow a sentencing judge to order up to 60 days' treatment for an individual suffering from a mental disorder "in an acute phase," in order "to prevent further significant deterioration of the mental or physical health of the offender, or to prevent the offender from causing serious bodily harm to any person." In response to the concerns of some of the provinces about the potential costs of such a move, the Minister of Justice agreed to postpone proclamation, "to allow pilot projects to be conducted in two or three provinces so that empirical data could be gathered on utilization and costs."[30]

Advocates and interest groups have called for proclamation of these provisions, even though the Supreme Court of Canada decision in *Knoblauch* made clear that treatment orders are already available as part of a conditional sentence.[31]

The Committee heard some support for proclaiming the hospital orders provisions. For example, Dr. John Bradford expressed the view that judges would make frequent use of the provisions if they were in force, although he did acknowledge that they would raise significant resource issues for the provinces. Likewise, Malcolm Jeffcock of Nova Scotia Legal Aid was in favour of allowing for hospital orders, albeit with the caveat that the court should first have to determine that existing *Criminal Code* sentencing principles actually call for a period of incarceration. Although the British Columbia Civil Liberties Association argued that proclamation would improve matters, their brief conceded that hospital orders alone would not meet the treatment needs of mentally ill offenders.

A majority of review participants did not support proclamation of the hospital orders provisions, albeit for a variety of reasons. Dr. Derek Eaves was concerned that hospital orders could encourage the criminalization of patients as a means of getting access to

---

30 Tollefson and Starkman (1993), p. 144.

31 In *R. v. Knoblauch*, [2000] 2 S.C.R. 780, the Supreme Court upheld a conditional sentence of two years less a day which required the offender to reside "in a locked secure psychiatric treatment unit where he was currently receiving treatment, until a consensus of psychiatric professionals made a decision to transfer him from that locked unit."

treatment. Both l'Institut Philippe Pinel and the Mood Disorder Society of Canada expressed the view that the hospital orders would be of little use as currently drafted since more than 60 days' treatment would be required in most cases. However, some participants opposed proclamation of the hospital orders provisions out of concern for the additional demands that would be placed on an already overburdened mental health system. For example, the Forensic Service of St. Joseph's Health Care argued that Ontario would not be able to meet the added demand. Likewise, the Criminal Lawyers Association pointed out that the successful placement of offenders was unlikely to happen in a system where individuals are not now being assessed within the time frames set out in the legislation. Others, like the Canadian Psychiatric Association and Dr. Arboleda-Florez, suggested that proclamation of the hospital orders provisions could negatively affect the resources now devoted to general mental health services.

The Committee was impressed with the virtually unanimous expressions of concern about the lack of adequate treatment for some mentally ill offenders, especially those outside the federal prison system. We are also in agreement with Dr. John Bradford's position that incarcerated individuals who suffer from a mental illness require the same standard of treatment as anyone else. However, we are also aware that the delivery of mental health services is a matter that falls primarily within the responsibility of the provinces as part of their jurisdiction over health care. We are also persuaded that hospitals and other components of the mental health system are currently strained to the limits of their capacity. Therefore, the Committee has concluded it would be irresponsible and unrealistic to recommend the implementation of provisions that would place greater burdens on institutions that are the legal and fiscal responsibility of another level of government.

RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that sections 747-747.8 of the *Criminal Code* (Hospital Orders) be repealed.

SYSTEMIC ISSUES

Resources

Legislation adopted by Parliament, with even the best policy intentions and law reform goals, can result in unintended consequences, not foreseen at the time of development. Part XX.I of the *Criminal Code* is an illustration of this phenomenon. It is a progressive legislative scheme, *Charter* compliant and transparent in its operation. It has, however, resulted in an increase of mentally disordered accused being processed by this component of the criminal justice system. This has led to pressures on the forensic psychiatric system, causing stresses on the mental health system and community resources.

The issues dealt with in this report are complex. Not only is Part XX.I of the *Criminal Code* difficult in itself to interpret, but its application involves points of intersection between and among a number of federal, provincial, and territorial programs and institutions. To mention only a few, the courts, review boards, law enforcement agencies, mental health institutions, forensic psychiatric institutions, federal and provincial correctional systems, and others are involved directly or indirectly in addressing the needs of mentally disordered offenders.

In recent years, each of these components of the complex of institutions dealing with mentally disordered offenders has been under intense stress due to changes in budget allocations, changing approaches to dealing with this segment of the population, mentally disordered offenders being dealt with by institutions without the required capacity to be effective, and the growing number of those in need of care, support and treatment.

Virtually everyone appearing before us from all parts of the country, from all components of the mental health and criminal justice systems, and with differing opinions on many issues, identified inadequate resources as a major problem. They expressed the view that the goals of the legislation put in place to deal with the needs of mentally disordered offenders are often frustrated by unavailable or inadequate services, inaccessible or non-existent treatment program resources, or inadequate or unavailable beds in institutions.

The adequacy of resources allocated to the care and needs of mentally disordered offenders was identified as an important issue requiring serious attention by, among others, Dr. Arboleda-Florez, Chief of Psychiatry, Queen's Affiliated Hospitals, Kingston, Ontario, the Criminal Lawyers Association, the Mental Health Law Program of the B.C. Community Legal Assistance Society, and Malcolm Jeffcock of Nova Scotia Legal Aid.

The Committee finds compelling the submissions it has received from a diverse range of people involved in all components of the systems in place to meet the needs of mentally disordered offenders. Because the call for added resources was so constant during our review, the Committee believes that the federal, provincial, and territorial ministers responsible for Justice should review this issue at the earliest opportunity. Such a review should determine the extent of resources available to address the needs of mentally disordered offenders, whether they are allocated at a level sufficient to meet those needs, and whether they are allocated effectively among different types of institutions to meet those needs. If those resources are not at an adequate level or are not allocated effectively among different types of institutions, federal, provincial, and territorial ministers responsible for Justice should collaboratively take the necessary steps to deal with these imbalances.

RECOMMENDATION 16

The Committee recommends that the federal, provincial, and territorial ministers responsible for Justice review the level of resources

available to deal with the needs of mentally disordered accused and offenders so as to determine whether they are being used effectively and to see if the level of budgetary allocations is adequate to meet those needs.

Education

A number of those making submissions to us recommended that more educational efforts are required both for the general public and for those dealing directly with mentally disordered offenders within the different institutions with which they come into contact.

In the opinion of some of those appearing before us, mental illness and mental disorder are associated in the minds of many members of the public with violent behaviour and dangerousness. This stereotype is rarely reflected in the lived reality of those dealing daily with the mentally ill and the mentally disordered.

As well, we have been told that some of those who have to deal on a daily basis with mentally disordered offenders have not been adequately educated about the conditions from which these people may be suffering and how to deal with them in day-to-day situations. As well, some of those involved in one way or another with Part XX.I of the *Criminal Code* do not fully understand how to apply it properly, leading to unusual outcomes.

Among others, the Mood Disorder Society of Canada has recommended that officials within the criminal justice system, including judges, lawyers, law enforcement officers, and corrections staff, should be provided with training opportunities and education with respect to mental disorders and their treatment. The Committee agrees.

RECOMMENDATION 17

The Committee recommends that the federal, provincial, and territorial ministers responsible for Justice take the necessary steps to ensure that education programs on mental health and forensic systems, and related issues, are developed for, and delivered to, judges, lawyers, court personnel, law enforcement personnel, corrections staff and others coming into contact with mentally disordered accused and offenders. As well, a similar education program should be developed for delivery to the public to dispel stereotypes surrounding mental illness.

Research and Data Collection

To complete this review, the Committee has had to rely almost exclusively on the efforts of its research staff and the relatively small volume of Canadian research addressed to the issues at the core of this study. The submissions made to the Committee, and the material made available to it by many of those appearing before it were invaluable for the effective completion of this statutorily mandated review.

However useful all of this material was to the conduct of this review, more and better data would have been even more helpful. Anecdote-based, partial information is no substitute for systematic, broad-based data collection and analysis. Because of its limited resources, the Committee did not have the benefit of such data.

It is interesting to compare this statutory review with that of the *Corrections and Conditional Release Act* completed in May 2000 by a sub-committee of this Committee. In preparation for that review, the Department of the Solicitor General published in excess of 20 research reports and a consolidated report for the use of that Sub-Committee in its review, mandated by Parliament. This data provided that Sub-Committee and those participating in its review with a large volume of data upon which that process could be based.

Unfortunately, the Department of Justice did not engage in a similar, extensive data collection process in preparation for this review. One of the consequences of the lack of systematically collected, reliable data is that this review has not been as thorough as it could have been. The failure of the Department of Justice to systematically collect this type of data also means that it will not be in a position to respond knowledgeably and comprehensively to the findings and recommendations contained in this report.

The Committee agrees with the submission made by the Canadian Bar Association both in its brief and in its letter to us that more research is required and more hard data has to be collected. This is especially important, as will become obvious in the next part of this report, for the carrying out of another statutorily required parliamentary review of Part XX.I of the *Criminal Code*.

RECOMMENDATION 18

The Committee recommends that the Department of Justice and other relevant departments and agencies, in collaboration with their provincial and territorial counterparts, collect, process, and analyze the data necessary to facilitate a further parliamentary review of Part XX.I of the *Criminal Code* in 2007.

Another Statutory Review

This review was carried out because of an obligation Parliament placed upon itself when it adopted the legislation inserting Part XX.I into the *Criminal Code*. This report should be seen as a starting point for Parliament's involvement in the issue of the treatment of mentally disordered offenders.

The findings and recommendations contained in this report set out the Committee's views as to the direction law reform and policy development in this area should take. The next step will be the government response to this report. The Committee believes that Parliament's function should not stop there, but should continue. We have therefore come to the conclusion that this can be best effected by a further parliamentary review of Part XX.I of the *Criminal Code* five years from now. It is expected that at that time, comprehensive, reliable data will have been collected on the functioning of the mental disorder provisions so as to ensure that this future review is a thorough one.

RECOMMENDATION 19

The Committee recommends that the legislation implementing the recommendations contained in this report include a requirement for a further review of the provisions and operation of Part XX.I of the *Criminal Code* within five years of the legislation coming into effect. If no such legislation is adopted by Parliament, it should designate a committee to review the provisions and operation of Part XX.I of the *Criminal Code* in 2007.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the defence of "mental disorder" in section 16 and the definition in section 2 of the *Criminal Code* be retained in their present form.

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that the definition and application of the law relating to "automatism," both sane and insane, be left to the courts.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the federal Minister of Justice review the definition of "unfit to stand trial" in section 2 of the *Criminal Code* to consider any additional requirements to determine effectively an accussed's fitness to stand trial, including a test of real or effective ability to communicate and provide reasonable instructions to counsel.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the definition of "unfit to stand trial" in section 2 of the *Criminal Code* be amended by adding the words "and to be sentenced" to the title and the words "or sentence imposed" after the words "verdict is rendered" in the definition itself. As well, section 672.11(*a*) of the Code should be amended to allow the court to order an assessment in such cases. Finally, subsection 672.38(1) of the Code should be amended to give the Review Board jurisdiction in such cases.

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that section 672.54 of the *Criminal Code* be amended to allow the courts to absolutely discharge a permanently unfit accused either on its own volition or following the recommendation of a review board.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that subsection 672.5(5) of the *Criminal Code* be amended to require a court or Review Board conducting a hearing to so notify a victim, if an interest in being notified is given by that person. As well, the Code should be amended to require that victims be notified of their rights and entitlements.

RECOMMENDATION 7

The Committee recommends that subsection 672.51(7) and (11) of the *Criminal Code* be amended to allow the court or Review Board conducting a disposition hearing to issue a publication ban for the benefit of third parties.

RECOMMENDATION 8

The Committee recommends that section 672.541 of the *Criminal Code* be amended to allow for the oral or other form of presentation of Victim Impact Statements at disposition hearings held by the court or Review Board.

RECOMMENDATION 9

The Committee recommends that sections 672.85 and 672.91 of the *Criminal Code* be amended to allow for interim temporary detention until appearance before a disposition hearing or a justice as the case may be. The Committee further recommends that the *Criminal Code* be amended to establish an offence of failing to comply with a disposition order made by a court or Review Board.

RECOMMENDATION 10

The Committee recommends that the definition of "assessment" in section 672.1 be amended to expand, but not make mandatory, the class of persons qualified to assess whether an accused is unfit to stand trial.

RECOMMENDATION 11

The Committee recommends that federal, provincial and territorial ministers responsible for Justice review procedures at disposition hearings to determine whether the public interest would be better served by the mandatory representation of provincial Crown attorneys.

RECOMMENDATION 12

The Committee recommends that federal, provincial and territorial ministers responsible for Justice review practices and procedures for transferring youth to other forensic psychiatric facilities and accused to other jurisdictions to determine whether the *Criminal Code* should be amended to provide greater clarity.

RECOMMENDATION 13

The Committee recommends that sections 672.65, 672.66, 672.79 and 672.8 of the *Criminal Code* (Capping of Dispositions) be repealed.

RECOMMENDATION 14

The Committee recommends that sections 672.65, 672.66, 672.79 and 672.8 of the *Criminal Code* (Dangerous Mentally Disordered Accused) be repealed.

RECOMMENDATION 15

The Committee recommends that sections 747-747.8 of the *Criminal Code* (Hospital Orders) be repealed.

RECOMMENDATION 16

The Committee recommends that the federal, provincial, and territorial ministers responsible for Justice review the level of resources available to deal with the needs of mentally disordered accused and offenders so as to determine whether they are being used effectively and to see if the level of budgetary allocations is adequate to meet those needs.

RECOMMENDATION 17

The Committee recommends that the federal, provincial, and territorial ministers responsible for Justice take the necessary steps to ensure that education programs on mental health and forensic systems, and related issues, are developed for, and delivered to, judges, lawyers, court personnel, law enforcement personnel, corrections staff and others coming into contact with mentally disordered accused and offenders. As well, a similar education program should be developed for delivery to the public to dispel stereotypes surrounding mental illness.

RECOMMENDATION 18

The Committee recommends that the Department of Justice and other relevant departments and agencies, in collaboration with their provincial and territorial counterparts, collect, process, and analyze the data necessary to facilitate a further parliamentary review of Part XX.I of the *Criminal Code* in 2007.

RECOMMENDATION 19

The Committee recommends that the legislation implementing the recommendations contained in this report include a requirement for a further review of the provisions and operation of Part XX.I of the *Criminal Code* within five years of the legislation coming into effect. If no such legislation is adopted by Parliament, it should designate a committee to review the provisions and operation of Part XX.I of the *Criminal Code* in 2007.

APPENDIX A

STANDING COMMITTEE
ON JUSTICE
AND HUMAN RIGTHS

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

COMITÉ PERMANENT
DE LA JUSTICE ET
DES DROITS DE LA PERSONNE

REVIEW OF THE MENTAL DISORDER PROVISIONS OF THE *CRIMINAL CODE*

ISSUES PAPER

PURPOSE

The House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights is conducting a detailed study of the mental disorder provisions of the Criminal Code, as required by 1991 amendments to the law.

To assist in its study, the Committee is seeking input from non-government organizations, provincial and territorial officials and Boards of Review, and members of the public on the provisions and operation of the mental disorder measures adopted by Parliament in 1991. This Issues Paper is intended to focus the discussion for those who participate in this consultation.

BACKGROUND

Canada's *Criminal Code* has always provided that persons will not be held criminally responsible for their actions if their mental state at the time of an offence rendered them "incapable of appreciating" the nature and quality of the act and knowing that it was wrong. Based on the common law concept that conviction for a crime requires not only a wrongful act but also a guilty mind, the original *Criminal Code 1892* made the "insanity" defence available to an accused whose incapacity resulted from a "natural imbecility or disease of the mind." The law also included a legal presumption of sanity and

persons acquitted on account of such a plea were held in custody at the pleasure of the Lieutenant Governor. Those unfit to stand trial on account of insanity were also held under warrant of the Lieutenant Governor. The original *Criminal Code* insanity provisions remained largely unchanged until the 1991 amendments that are the subject of this review.

In 1975, during its study of the criminal justice system's treatment of mentally disordered accused, the Law Reform Commission found considerable confusion in the practical application of the law, arising in part from a "lack of clear social policy towards the mentally ill." In its working paper and subsequent report, the Commission also questioned a system that focused on custody rather than treatment and resulted in many mentally disordered accused serving longer periods of detention than their "sane" counterparts. The Commission's report was also critical of the Lieutenant Governor warrant scheme which placed effective control over mentally disordered acquittees in the hands of the applicable provincial Attorney General or Cabinet, with no legal obligation to follow the recommendations of existing Review Boards.

By 1985, the Department of Justice Mental Disorder Project had identified specific shortcomings in the *Criminal Code* and recommended changes intended to bring the law into compliance with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. In particular, the final report questioned the fairness of indefinite confinement for persons found unfit to stand trial, without the Crown having made out a *prima facie* case against them. The report also questioned the automatic detention of mentally disordered acquittees, even in the absence of proof they posed any danger to others.

In 1986, the federal government circulated draft proposals for reform which became the focus of widespread consultation with the provinces as well as organizations and individuals in both the public and private sectors. However, the final impetus for legislative reform came from the 1991 decision of the Supreme Court of Canada in *R.* v. *Swain*: it struck down legislation and common law practices then affecting the defence of insanity. In particular, the Court ruled that section 542(2) of the *Criminal Code*, mandating automatic detention for persons found not guilty by reason of insanity, infringed sections 7 and 9 of the *Charter* in a manner not saved by section 1. Out of concern that the release

of all persons then held under Lieutenant Governors' warrants could pose a danger to the public, the Court granted a six-month temporary period of validity which was later extended in order to give Parliament sufficient time to pass remedial legislation.

BILL C-30

That remedial legislation, in the form of Bill C-30, came into force in 1992: a number of more controversial provisions have yet to be proclaimed. As a result of the amendments creating a new Part XX.1 of the *Criminal Code*, references to "natural imbecility" and "disease of the mind" have been replaced by the term "mental disorder." Instead of being found not guilty because of insanity, the accused may now be held "not criminally responsible on account of mental disorder." Such a finding no longer automatically results in custody. Rather, the court can choose an appropriate disposition or defer that decision to a Review Board. In either case, there is an obligation to impose the least restrictive disposition necessary, having regard to public safety, the mental condition of the accused, and the goal of his or her reintegration into society. Lieutenant Governors in Council no longer have a role in criminal proceedings involving an unfit or mentally disordered accused.

Bill C-30 amendments also spelled out criteria for determining whether an accused is "unfit to stand trial" and gave the courts limited powers to order involuntary treatment for the purposes of rendering an accused fit. In addition, the courts are now obliged to review the case of an unfit accused every two years to determine whether sufficient evidence exists to bring the individual to trial. If the evidence is not sufficient, the accused is entitled to an acquittal.

Proclamation was delayed for a number of Bill C-30 amendments, including the "capping" provisions that would limit the length of time an unfit or mentally disordered accused could be detained on any given charge. The companion "dangerous mentally disordered accused" (DMDA) provisions have also yet to be proclaimed in force. Patterned after the existing dangerous offender scheme in the *Criminal Code*, the DMDA provisions were intended to enable courts to extend the cap to a life term in special circumstances. Additional inoperative sections would allow the courts to order that an

offender serve at least part of a sentence in a treatment facility, if he or she is suffering from a mental disorder "in an acute phase" at the time of conviction.

Because of the provinces' jurisdiction over mental health civil commitment proceedings and the potential cost implications of implementing some of these inoperative sections, their proclamation in force continues to be the subject of some controversy. In the meantime, it must be noted that the mental disorder provisions now in force have recently been upheld by the Supreme Court of Canada, notwithstanding a continuing potential for indeterminate detention. Concerning the practical administration of the new mental disorder provisions, the adequacy of Review Board powers has been questioned. In addition, there are a handful of related matters not dealt with in Bill C-30 that may need to be addressed. During 1991 committee hearings on the bill, it was recommended that the common law defence of automatism be codified to allow for supervisory orders in appropriate cases. The common law test for fitness to stand trial has also been the subject of criticism, while the common law test or definition of "mental disorder" has come under recent attack.

ISSUES FOR CONSIDERATION

The following questions set out the issues about which the Committee would like to hear your views. This list is not intended to be exhaustive and participants are encouraged to make their opinions known on other issues they consider relevant.

- Are you satisfied with the courts' application of the mental disorder defence set out in section 16 of the Criminal Code, or should it be narrowed or expanded through amendments?

- Is there a need to clarify or expand the definition and/or criteria for determining fitness to stand trial? If yes, do you have specific recommendations?

- Although the Minister of Justice circulated draft amendments in 1993 that would have codified automatism, the defence continues to be governed by the common law. Should automatism be defined in the Criminal Code? At present, a finding of non-insane automatism requires a complete acquittal, even on the most serious of

charges. Is this appropriate or should courts have the power to impose supervisory orders in some cases of non-insane automatism?

- The Criminal Code gives Review Boards the authority to determine an accused person's fitness to stand trial. A Review Board can also order a mentally disordered accused held in custody, or it can release him or her subject to conditions. Should Review Boards also have the power to order an assessment prior to reviewing an offender's disposition? Should Review Boards have the power to discharge absolutely an unfit accused?

- Should the capping provisions be proclaimed in force? If yes, is there a need to amend existing mental health legislation in your jurisdiction before doing so?

- If the capping provisions were proclaimed in force, would it be necessary or useful to bring the Dangerous Mentally Disordered Accused provisions into force at the same time?

- Do you know how many mentally disordered accused are currently subject to supervision orders in your jurisdiction?

- Should the "hospital orders" provisions be proclaimed in force? Can you provide the Committee with information respecting the availability or adequacy of treatment for mentally disordered offenders sentenced to federal and/or provincial institutions in your jurisdiction?

DECEMBER 2001

APPENDIX B
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Justice	13/12/2001	58
Douglas Hoover, Counsel		
Catherine Kane, Senior Counsel		
Greg Yost, Legal Counsel		
Royal Ottawa Hospital	12/03/2002	68
Dr. John Bradford, Clinical Director		
Criminal Lawyers' Association	14/03/2002	69
Carol Ann Letman, Director		
Queen's University		
Dr. Julio Arboleda-Florez, Professor and Head, Department of Psychiatry		
Canadian Association for Community Living	19/03/2002	70
Orville Endicott, Legal Consultant		
Jim Mahaffy, CACL Board Representative of NAACJ		
"Institut Philippe Pinel de Montréal"	20/03/2002	71
Dr. Louis Morissette, Psychiatrist		
Canadian Resource Centre for Victims of Crime	21/03/2002	72
Steve Sullivan, President and Executive Director		
St. Joseph's Healthcare		
Dr. Chris Webster		
B.C. Forensic Psychiatric Services Commission	09/04/2002	73
Barbara Fisher, Legal Counsel		
Dr. Mark Riley, Psychiatrist		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Community Legal Assistance Society	09/04/2002	73
Corey Bow, Lawyer		
Diane Nielsen, Lawyer		
As an Individual		
Edwin A. Tollefson, Q.C.		
Canadian Psychiatric Association	10/04/2002	74
Dominique Bourget, President		
Helen Ward, Clinical Fellow in Forensic Psychiatry		
Canadian Psychological Association		
Dr. Cinny Bubber		
Dr. Jordan Hanley		
Mood Disorders Society of Canada		
William P. Ashdown, Vice-President		
Phil Upshall, President		
As an Individual		
Hon. Justice Edward F. Ormston		
As Individuals	11/04/2002	75
Dr. Derek Eaves		
Ronald Roesch		
"Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec"	16/04/2002	76
Paul Morin, "coordonnateur du Collectif de défense des droits de la Montérégie"		
Jean-Yves Pronovost, Administrator		
"Barreau du Québec"		
Giuseppe Battista, Lawyer		
Julie Delaney, Lawyer		
British Columbia Civil Liberties Association		
Lindsay Lyster, Policy Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Ministry of the Attorney General of Ontario	16/04/2002	76
Curt Flanagan, Crown Attorney for Leeds and Grenville		
Robert Gattrell, Assistant Crown Attorney for Simcoe		
Nova Scotia Legal Aid		
Malcolm S. Jeffcock, Lawyer		
Schizophrenia Society of Canada		
Tony Cerenzia, President		
Association of Canadian Review Board Chairs	17/04/2002	77
Maureen Forestell, Counsel to Ontario Review Board and alternate chair of Ontario and Nunavut Review Boards		
Association of Canadian Review Board Chairs		
Lucien Leblanc, Member and President, Quebec Review Board		
Bernd Walter, Chair		
Quebec Defence Attorneys Association		
Lucie Joncas, Lawyer		
Canadian Bar Association	18/04/2002	78
Heather Perkins-McVey, Chair		
Tamra Thomson, Director		
East Coast Forensic Psychiatric Hospital, Nova Scotia		
Dr. Emmanuel Aquino		
Empowerment Council		
Jennifer Chambers, Empowerment Facilitator		
As an Individual		
Dr. Stanley Semrau		
Canadian Police Association	23/04/2002	79
David Griffin, Executive Officer		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Centre for Addiction and Mental Health	23/04/2002	79
Dr. Howard Barbaree, Professor and Clinical Director, Law and Mental Health Programs, Department of Psychiatry, University of Toronto		
Gail Czukar, General Counsel		
As an Individual	30/04/2002	83
Dr. Syed Akhtar		

APPENDIX C
LIST OF BRIEFS

Syed Akhtar

American Psychological Association

"Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec"

"Association des services de réhabilitation sociale du Québec inc. "

Association of Canadian Review Board Chairs

B.C. Forensic Psychiatric Services Commission

"Barreau du Québec"

Canadian Academy on Psychiatry and the Law (The)

Canadian Association for Community Living

Canadian Bar Association

Canadian Criminal Justice Association

Canadian Mental Health Association

Canadian Psychiatric Association

Canadian Psychological Association

Centre for Addiction and Mental Health

Community Legal Assistance Society

East Coast Forensic Psychiatric Hospital, Nova Scotia

Derek Eaves

Empowerment Council

Federal/Provincial/Territorial Working Group

"Institut Philippe Pinel de Montréal"

John Howard Society of Kingston & District

Ministry of the Attorney General of Ontario

Mood Disorders Society of Canada

Nova Scotia Legal Aid

Nova Scotia Review Board

Office for Victims of Crime

Psychiatric Patient Advocate Office

Quebec Defence Attorneys Association

Queen's University

Ronald Roesch

Royal Ottawa Hospital

Schizophrenia Society of Canada

Stanley Semrau

St. Joseph's Healthcare

Edwin A. Tollefson

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

In accordance with Standing Order 109, the Standing Committee on Justice and Human Rights requests that the government provide a comprehensive response to its report.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to the Standing Committee on Justice and Human Rights, (*Meetings No. 58, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 83 and 96 including the present report)* is tabled.

Respectfully submitted,

Honourable Andy Scott, P.C., M.P.
Fredericton
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

Wednesday, June 5, 2002
(*Meeting No. 96*)

The Standing Committee on Justice and Human Rights met *in camera* at 4:00 p.m. this day, in Room 209, West Block, the Chair, The Hon. Andy Scott, presiding.

Members of the Committee present: Bill Blaikie, Chuck Cadman, Paul Harold Macklin, John Maloney, John McKay, Lynn Myers, The Hon. Andy Scott, Vic Toews.

Acting Members present: Robert Lanctôt for Pierrette Venne; Ovid Jackson for Carole-Marie Allard; Roy Cullen for Ivan Grose.

In attendance: *From the Library of Parliament*: Philip Rosen, senior analyst.

Pursuant to the Order of Reference of the House of February 26, 2002, the Committee resumed its statutory review of the mental disorder provisions of the *Criminal Code*.

The Committee resumed consideration of a draft report.

It was agreed — That the draft report, as amended, be adopted.

It was agreed — That the Chair, clerks and researchers be authorized to make such grammatical and editorial changes to the report as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed — That members may submit grammatical and editorial changes to the report as may be necessary without changing the substance of the report until 5:00 o'clock p.m. on Thursday, June 6, 2002, by e-mail to the clerks of the Committee.

It was agreed — That 550 copies of the report be printed in tumble bilingual format.

It was agreed — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request the Government to table a comprehensive response to the report.

ORDERED — That the Chair present the report to the House.

It was agreed — That the Committee invite witnesses to speak to Bill C-400, *Lisa's Law* during the week of June 10, 2002.

At 4:51 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Jean-François Pagé / Marie Danielle Vachon
Clerks of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU *CODE CRIMINEL* RELATIVES AUX TROUBLES MENTAUX

Rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne

L'honorable Andy Scott, député
Président

Juin 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les témoignages des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU *CODE CRIMINEL* RELATIVES AUX TROUBLES MENTAUX

Rapport du Comité permanent de la justice et des droits de la personne

L'honorable Andy Scott, député
Président

Juin 2002

COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE

PRÉSIDENT

L'honorable Andy Scott, c.p., député

VICE-PRÉSIDENTS

Chuck Cadman, député
John McKay, député

MEMBRES

Carole-Marie Allard, députée
Michel Bellehumeur, député
Bill Blaikie, député
Irwin Cotler, député
L'honorable Hedy Fry, c.p., députée
Ivan Grose, député
Jay Hill, député
Derek Lee, député
Peter MacKay, député
Paul Harold Macklin, député
John Maloney, député
Lynn Myers, député
Kevin Sorenson, député
Vic Toews, député
Pierrette Venne, députée

AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ À CETTE ÉTUDE

Robert Lanctôt, député

GREFFIERS DU COMITÉ

Marie Danielle Vachon
Jean-François Pagé

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Philip Rosen, analyste principal
Marilyn Pilon, analyst

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

En février dernier, un ordre de renvoi de la Chambre des communes chargeait le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de réaliser l'examen obligatoire des dispositions sur les troubles mentaux du *Code criminel*. Le Comité a donc demandé l'avis d'organisations non gouvernementales, de représentants des provinces et des territoires, des commissions d'examen ainsi que du public, quant aux dispositions sur les troubles mentaux adoptées par le Parlement en 1991 et à leur application. Nous sommes heureux de rendre compte du résultat de nos audiences.

Un examen d'une telle complexité aurait été impossible sans la collaboration de nombreuses personnes dévouées et compétentes qui ont accepté de contribuer aux travaux du Comité. Au nom des membres du Comité, je remercie tous ceux qui ont témoigné devant nous ou qui nous ont soumis des mémoires. Nous vous sommes reconnaissants des observations judicieuses et des recommandations que vous nous avez faites. Je remercie particulièrement Mme Catherine Kane, Monsieur Doug Hoover et Monsieur Greg Yost du ministère de la Justice, qui a fait le point sur la question avec le Comité avant qu'il n'entreprenne son examen.

Je remercie le juge Edward Ormston de l'Ontario qui a gracieusement accepté que les membres du Comité assistent aux audiences de son tribunal. Je remercie également le juge Richard Schneider, M. Joe Wright, Mme Anita Barnes, le Dr Derrick Palawdyi, M. Alan Trudeau et Mme Joanne Dunlap pour leurs commentaires et leurs conseils lors de la visite du Comité au tribunal.

En conclusion, je remercie le personnel du Comité : notre équipe de recherche, composée de Philip Rosen et de Marilyn Pilon — dont l'expertise et les talents de rédacteurs nous ont été des plus utiles; nos greffiers, Marie Danielle Vachon et Jean-Francois Pagé, qui ont fait en sorte que nos travaux se déroulent de façon efficace. En outre, nous savons gré à l'adjointe administrative du Comité, Adèle Levergneux, de son aide et de son soutien. Nous remercions chaleureusement les interprètes, surtout Carole Savard et Hélène Regimbald, les rédacteurs, les traducteurs, les consolistes, le personnel du Service des publications ainsi que tous les autres sans lesquels nous n'aurions pu nous acquitter de notre mandat.

Finalement, je tiens à remercier les membres du Comité, de tous les partis politiques, qui ont travaillé avec diligence sur ce rapport, tout en s'occupant d'autres dossiers importants du Comité et en s'acquittant de leurs fonctions parlementaires.

Le président,

L'honorable Andy Scott, c.p., député

LE COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE

a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre du 26 février 2002, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a entrepris l'examen prévu dans la loi des dispositions du *Code criminel* sur les troubles mentaux.

TABLE DES MATIÈRES

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU *CODE CRIMINEL* RELATIVES AUX TROUBLES MENTAUX 1

INTRODUCTION 1

Historique de la défense fondée sur l'aliénation mentale 1

Origines des dispositions relatives aux troubles mentaux (projet de loi C-30) 2

Modifications au *Code criminel* proposées dans le projet de loi C-30 3

Examen en comité 4

DÉFINITIONS 5

Troubles mentaux 5

Défense d'automatisme 7

Aptitude à subir un procès 8

POUVOIRS DES TRIBUNAUX/COMMISSIONS D'EXAMEN 10

Aptitude à se voir infliger une peine 10

Inaptitude permanente 11

Participation des victimes 13

Exécution des décisions 16

PROCÉDURE DEVANT UN JUGE OU LA COMMISSION D'EXAMEN 18

Qualifications requises pour effectuer des évaluations de l'état mental 18

Défense de l'intérêt public 19

Transfèrements 20

DISPOSITIONS NON ENCORE PROMULGUÉES 20

Durée maximale 21

Accusés dangereux atteints de troubles mentaux 22

Ordonnances de détention dans un hôpital 23
QUESTIONS SYSTÉMIQUES 25
Ressources 25
Sensibilisation 26
Recherche et collecte de données 27
Prochain examen obligatoire 28
LISTE DES RECOMMANDATIONS 31
ANNEXE A — DOCUMENT DE RÉFLEXION 35
ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS 41
ANNEXE C — LISTE DES MÉMOIRES 45
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 47
PROCÈS-VERBAL 49

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU *CODE CRIMINEL* RELATIVES AUX TROUBLES MENTAUX

INTRODUCTION

Le *Code criminel* du Canada a toujours considéré comme non criminellement responsable de ses actes la personne qui, en raison de troubles mentaux ou « maladie mentale », est « incapable d'en apprécier » la nature et la gravité et de se rendre compte qu'ils sont répréhensibles. La doctrine à la base de ces dispositions du *Code* repose sur « le principe fondamental de notre droit pénal suivant lequel l'État doit, pour qu'une personne soit reconnue coupable d'un acte criminel, prouver non seulement qu'elle a commis un acte criminel mais également qu'elle avait l'intention coupable de le faire[1] ». Ce principe découle, quant à lui, de la défense fondée sur « l'aliénation mentale », propre à la common law telle que la Chambre des lords britannique l'a formulée en 1843 dans l'affaire *M'Naghten*[2].

Historique de la défense fondée sur l'aliénation mentale

Le *Code criminel* de 1892 accordait la défense fondée sur l'aliénation mentale à toute personne atteinte « d'imbécillité naturelle ou de maladie mentale » qui était de ce fait « incapable d'apprécier la nature ou la gravité de son acte ou omission » et de se rendre compte qu'elle se conduisait mal. Il prévoyait aussi que tout accusé était présumé légalement sain d'esprit et que l'accusé acquitté pour cause d'aliénation mentale ne devait pas être libéré, mais « strictement gardé » jusqu'à ce que le lieutenant gouverneur de sa province en décide autrement. L'accusé dont l'état mental le rendait inapte à subir son procès était également détenu au bon plaisir du lieutenant gouverneur. Les dispositions relatives à l'aliénation mentale sont demeurées essentiellement inchangées jusqu'aux modifications qui y ont été apportées en 1991 et qui font l'objet du présent rapport[3].

---

1 Ministère de la Justice, *Modification des dispositions du Code criminel relatives aux troubles mentaux*, document d'information, septembre 1991, p. 4.

2 Edwin A. Tollefson et Bernard Starkman, *Mental Disorder in Criminal Proceedings*, Carswell, Canada, 1993, p. 15.

3 *Ibid.*, p. 1.

Origines des dispositions relatives aux troubles mentaux (projet de loi C-30[4])

En 1975, la Commission de réforme du droit du Canada a publié une étude du traitement réservé aux accusés atteints de troubles mentaux à l'issue de laquelle elle concluait qu'il y avait beaucoup de confusion dans l'application pratique de la loi, en partie à cause de « l'absence d'une politique sociale claire en ce qui concerne les malades mentaux[5] ». Dans un rapport publié l'année suivante, la Commission remettait en cause le système en place, qui privilégiait la détention plutôt que le traitement et en raison duquel beaucoup d'accusés atteints de troubles mentaux purgeaient des peines plus longues que ce n'aurait été le cas s'ils avaient été reconnus coupables[6]. Elle s'en prenait aussi au système faisant appel aux mandats du lieutenant gouverneur parce qu'il laissait les accusés acquittés pour cause d'aliénation mentale à la merci du procureur général ou du Cabinet de la province concernée, et elle le dénonçait avec d'autant plus de sévérité que la loi n'obligeait ni le procureur, ni le Cabinet à donner suite à la recommandation de la commission d'examen, lorsqu'il y en avait une dans la province. Évoquant d'une part le risque que les décisions de mise en liberté n'obéissent à des motifs politiques et, d'autre part, l'absence de procédure d'appel, la Commission a recommandé d'abolir ce système, soutenant qu'on devrait « choisir les mesures pénales ouvertement et conformément à des critères connus, et qu'elles devraient être sujettes à révision et d'une durée déterminée[7] ».

En octobre 1979, les ministres fédéral et provinciaux chargés de la justice pénale au Canada ont convenu de réviser de fond en comble le droit pénal et sa procédure en regard des considérations de politique générale sous-jacentes[8]. En 1982, le ministère de la Justice a lancé le projet sur le désordre mental dans le cadre de la Révision du droit pénal. Dans un document de travail publié l'année suivante, il disait des dispositions du *Code criminel* relatives aux troubles mentaux qu'elles étaient « remplies d'ambiguïtés, d'incohérences, d'omissions, d'éléments arbitraires et [qu'elles] manquaient souvent de clarté ou d'orientation[9] ». Il se demandait également si elles respectaient la *Charte canadienne des droits et libertés* et reprenait à son compte les réserves de la Commission de réforme du droit à l'égard de la détention automatique des accusés souffrant de troubles mentaux, s'interrogeant sur l'équité d'un mécanisme qui permet que des personnes trouvées « inaptes » à subir un procès soient internées indéfiniment sans que la Couronne n'ait à faire la preuve d'une apparence de culpabilité.

---

4 Loi modifiant le *Code criminel* (troubles mentaux) et modifiant en conséquence la *Loi sur la défense nationale* et la *Loi sur les jeunes contrevenants*, L.C. 1991, ch. 43.

5 Commission de réforme du droit du Canada, *Processus pénal et désordre mental*, Document de travail 14, 1975, p. 17.

6 Commission de réforme du droit du Canada, *Désordre mental dans le processus pénal*, mars 1976.

7 *Ibid.*, p. 38.

8 Gouvernement du Canada, *Le droit pénal dans la société canadienne*, Ottawa, août 1982, p. 10.

9 Ministère de la Justice, *Projet sur le désordre mental*, Document de travail, septembre 1983, p. 3.

Le ministère de la Justice a publié le rapport final sur son Projet sur le désordre mental en 1985[10]. Bon nombre de ses recommandations ont été incorporées dans un avant-projet de loi déposé par le ministre de la Justice le 25 juin 1986. Le projet de loi proposait d'adopter l'expression « défense fondée sur les troubles mentaux », d'établir des critères pour déterminer l'aptitude des accusés à subir leur procès et de plafonner la durée d'internement des accusés souffrant de troubles mentaux. Les « plafonds » en question étaient l'internement à vie, pendant dix ans ou moins, ou pendant deux ans ou moins selon la peine maximale prévue pour le délit en question et la nature du délit. Le projet de loi permettait aussi aux tribunaux d'ordonner jusqu'à 60 jours de traitement dans un établissement de traitement comme partie de la peine d'emprisonnement. Les deux dernières mesures ont suscité une controverse chez les procureurs généraux des provinces, qui disaient craindre que de tels plafonds n'entraînent la libération obligatoire de personnes dangereuses et que les « ordonnances de détention dans un hôpital » ne se révèlent très onéreuses pour certaines provinces[11].

Les consultations portant sur ces propositions se sont poursuivies au cours des élections générales de 1988, mais ce qui a vraiment déclenché la réforme du droit en la matière, c'est la décision rendue en 1991 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R.* c. *Swain*, décision qui a annulé les dispositions législatives et les pratiques de la common law qui régissaient alors la défense fondée sur l'aliénation mentale[12]. Plus précisément, la Cour a jugé que l'internement automatique obligatoire des personnes acquittées pour cause de troubles mentaux était contraire aux articles 7 et 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Pour éviter l'élargissement de toutes les personnes alors internées en vertu de mandats des lieutenants-gouverneurs et le danger que cela aurait pu faire courir à la société, la Cour a maintenu les mandats valides à titre temporaire pendant six mois, période qui a par la suite été prolongée, afin de donner au Parlement le temps d'adopter une loi corrective.

Modifications au *Code criminel* proposées dans le projet de loi C-30

Déposé le 16 septembre 1991, le projet de loi C-30 a remplacé les références à l'« imbécillité naturelle » et à la « maladie mentale » par l'expression « troubles mentaux » et a élargi le cadre de la défense aux déclarations de culpabilité par procédure sommaire aussi bien qu'aux actes criminels[13]. Maintenant, le verdict de « non-culpabilité pour cause d'aliénation mentale » est devenu un verdict de « non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux », et il n'entraîne plus automatiquement la détention ou l'internement. En effet, le tribunal a maintenant le choix d'ordonner des

---

10 Ministère de la Justice, *Projet sur le désordre mental, Révision du droit pénal*, Rapport final, septembre 1985.

11 Tollefson et Starkman (1993), p. 6.

12 *R.* c. *Swain*, [1991] 1 R.C.S. 933.

13 Avant 1991, la défense fondée sur « l'aliénation mentale » ne pouvait être invoquée qu'à l'égard des actes criminels.

mesures appropriées ou de laisser la commission d'examen prendre la décision. Même lorsqu'il ordonne que des mesures soient prises, la commission d'examen doit tenir une audience dans les 90 jours suivants pour les examiner s'il a ordonné autre chose que la libération inconditionnelle. La loi oblige aussi le tribunal ou la commission à imposer la décision la moins privative de liberté, compte tenu de la nécessité de protéger le public, de l'état mental de l'accusé et du but recherché, l'éventuelle réinsertion sociale de l'accusé. Par ailleurs, lorsqu'une commission d'examen ordonne une mesure autre que la libération inconditionnelle, la décision doit faire l'objet d'un examen annuel. Ainsi, les lieutenants-gouverneurs en conseil n'ont plus aucun rôle à jouer dans les affaires pénales impliquant des accusés inaptes à subir leur procès ou souffrant de troubles mentaux.

Le projet de loi C-30 a aussi établi à l'intention des tribunaux de nouveaux critères pour déterminer si un accusé est inapte à subir son procès et leur a conféré le pouvoir, à certaines conditions, d'ordonner qu'un accusé souffrant de troubles mentaux subisse contre son gré un traitement de nature à le rendre apte à subir son procès. De plus, un tribunal doit revoir le cas d'un accusé inapte tous les deux ans afin de déterminer s'il existe suffisamment d'éléments de preuve pour ordonner qu'il subisse son procès. Si la preuve n'est pas suffisante, l'accusé doit être acquitté. Le projet de loi C-30 est entré en vigueur en février 1992, mais certaines de ses dispositions qui portaient sur trois sujets importants n'ont pas encore été édictées soit les dispositions relatives à la détention maximale; les dispositions relatives aux « accusés dangereux atteints de troubles mentaux » — qui permettraient aux tribunaux de prolonger l'internement à perpétuité —, et les dispositions relatives aux « ordonnances de détention dans un hôpital », qui visent les délinquants reconnus coupables qui, au moment de la détermination de leur peine, requièrent un traitement pour troubles mentaux « en phase aiguë ».

Examen en comité

Lorsque le Parlement a adopté le projet de loi ajoutant la partie XX.I au *Code criminel*, il y a exigé qu'un comité parlementaire fasse un examen exhaustif des nouvelles dispositions et du fonctionnement du nouveau régime. La Chambre des communes a confié cet examen à notre comité dans un ordre de renvoi du 26 février 2002.

Le Comité a commencé son examen en adoptant et en diffusant largement un document de réflexion dans lequel il donnait des renseignements généraux et formulait un certain nombre de questions pour aider ceux qui lui soumettraient des mémoires à ne lui faire part de leurs opinions que sur les sujets les plus importants à ses yeux. (Ce document se trouve à l'annexe A au présent rapport.) Des fonctionnaires du ministère de la Justice lui ont de plus fait un exposé complet et très utile sur cette partie complexe du *Code criminel*. Se fondant sur les mémoires reçus, le Comité a tenu des audiences publiques au cours desquelles des organismes et des particuliers ont fait des exposés et répondu aux questions de ses membres. (On trouvera la liste des témoins à l'annexe B et la liste des mémoires reçus à l'annexe C.)

Les conclusions et recommandations énoncées plus loin dans le présent rapport s'inspirent des mémoires soumis par les organismes et les particuliers qui ont participé à l'étude. Le Comité a soigneusement étudié toutes les solutions proposées et opinions exprimées, mais le présent rapport ne porte que sur les propositions au sujet desquelles il souhaite exprimer un point de vue ou faire une recommandation.

DÉFINITIONS

Troubles mentaux

Le projet de loi C-30 a actualisé le critère d'aliénation mentale en éliminant du paragraphe 16(1) du *Code criminel* les expressions « état d'imbécillité naturelle » et « maladie mentale » et en les remplaçant par l'expression « troubles mentaux ». Cette expression est elle-même définie à l'article 2 du *Code* comme s'entendant de « toute maladie mentale », ce qui préserve les règles qui régissent, en common law, le recours à la défense antérieurement dite « fondée sur l'aliénation mentale ». Les paragraphes 16(2) et (3) du *Code* précisent clairement que chacun est présumé ne pas avoir été atteint de troubles mentaux de nature à ne pas engager sa responsabilité criminelle et que la partie qui entend démontrer que l'accusé était affecté de troubles mentaux de cette nature a la charge de le prouver.

Dans la décision qu'elle a rendue en 1977 dans *R.* c. *Schwartz*, la Cour suprême du Canada a dit que la capacité de se rendre compte que ce qu'on fait est mal n'est rien d'autre que la capacité de réaliser que ce qu'on fait est illégal[14]. Elle est revenue sur cette interprétation en 1990, dans *R.* c. *Chaulk*. Une majorité de six juges contre trois a alors dit estimer que ce que le jury doit établir c'est si l'accusé était incapable de réaliser que ses actes étaient moralement répréhensibles, et non seulement fautifs en droit[15]. La Cour signalait ainsi que pour établir si les actes sont « moralement répréhensibles », il ne faut pas déterminer si le délinquant les considérait tels selon ses valeurs personnelles, mais s'il se rendait compte que la société les jugeait répréhensibles. Dans la décision rendue en 1994 dans *R.* c. *Oommen*, la Cour suprême a précisé un peu plus l'application du droit régissant cette défense en établissant que pour être tenu criminellement responsable de ses actes, « [l]'accusé doit avoir la capacité intellectuelle de distinguer le bien du mal au sens abstrait. Cependant, il doit aussi avoir la capacité d'appliquer rationnellement cette connaissance à l'acte criminel reproché[16] ». La décision rendue par la Cour en 1980 dans *R.* c. *Cooper* a expressément limité la portée de la défense fondée sur les troubles mentaux en signalant que la définition de la maladie mentale n'englobe pas les états de conscience altérés dans lesquels le délinquant se met lui-même volontairement en

---

[14] *R.* c. *Schwartz*, [1977] 1 R.C.S. 673.

[15] *R.* c. *Chaulk*, [1990] 3 R.C.S. 1303.

[16] *R.* c. *Oommen*, [1994] 2 R.C.S. 507, p. 516.

consommant de l'alcool ou des drogues ni les états mentaux transitoires comme l'hystérie et la commotion[17].

Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux troubles mentaux, il y a eu une augmentation du nombre d'accusés jugés non criminellement responsables (NCR), et au moins une affaire qui a fait les manchettes et dans laquelle l'accusé, qui avait antérieurement été jugé NCR, a été accusé de meurtre une seconde fois. Il ne faut donc pas s'étonner de ce qu'on se soit demandé si l'interprétation que font les tribunaux des troubles mentaux n'a pas eu pour effet de dégager trop de gens de la responsabilité criminelle.

Les réponses aux questions qu'il avait posées dans le document de réflexion diffusé en prévision de son étude ont appris au Comité que l'extension du recours à la défense fondée sur les troubles mentaux aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité et le traitement plus transparent et plus uniforme des délinquants ont tous deux contribué à la fréquence accrue des plaidoyers de non-responsabilité criminelle. De plus, les participants ont en majorité dit qu'en général, les tribunaux font preuve d'équité et de cohérence dans leur façon d'autoriser la défense fondée sur les troubles mentaux. Par exemple, l'Institut Philippe Pinel ne voyait pas de raison de tenter d'en limiter ou d'en élargir le recours, estimant que l'application actuelle de l'article 16 par les tribunaux « permet à la société d'être suffisamment protégée » alors qu'elle n'a « pratiquement jamais » pour effet qu'un accusé soit victime d'une injustice[18]. Quant à lui, le comité consultatif sur les troubles mentaux qui conseille le Procureur général de l'Ontario a dit en substance que les difficultés que cause la définition découlent moins du critère employé que de son application[19]. Du même avis que ces témoins, le Comité ne voit aucune raison de modifier le critère ou la définition de « troubles mentaux » pour l'instant.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande de maintenir le libellé actuel de la définition de la défense « fondée sur les troubles mentaux », à l'article 16 du *Code criminel*, et la définition de l'expression « troubles mentaux » donnée à l'article 2 du *Code*.

---

17 *R.* c. *Cooper*, [1920] 1 R.C.S. 1149.

18 Mémoire au Comité, janvier 2002, p. 4.

19 Mémoire au Comité, avril 2002, p. 4.

Défense d'automatisme

La défense d'automatisme est un moyen de défense prévu par la common law et qui implique « un état dans lequel on peut dire que l'accusé a perdu la maîtrise de soi à cause d'un trouble mental, d'une maladie ou d'un état physique, d'un coup à la tête ou d'un choc psychologique[20] ». Lorsque l'automatisme découle d'une « maladie mentale », les dispositions du *Code* relatives aux « troubles mentaux » s'appliquent. Lorsque le tribunal conclut à l'automatisme « sans aliénation mentale », donc à l'absence de maladie mentale, l'accusé peut bénéficier d'un acquittement absolu. La Cour suprême du Canada en est venue à cette conclusion en 1992, dans une décision dont on a beaucoup parlé ét dans laquelle un des juges avait fait référence au risque de danger futur et avait signalé « que le Parlement pourrait juger bon d'examiner sans tarder la possibilité de prononcer des ordonnances de surveillance dans une telle situation[21] ».

En février 1993, un sous-comité du Comité permanent de la justice et du Solliciteur général a recommandé de reconnaître la défense d'automatisme dans la recodification de la Partie générale du *Code criminel* en prévoyant que nul ne peut être tenu responsable d'une conduite involontaire, qu'elle soit consciente ou non[22]. En juin 1993, le gouvernement a diffusé des projets de modifications au *Code criminel* qui auraient défini l'automatisme, permis aux tribunaux de rendre un verdict de non-responsabilité criminelle basé sur ce moyen de défense et permis de prendre dans ces cas-là les mêmes mesures pénales qu'à l'endroit des accusés atteints de troubles mentaux. Mais les élections générales de 1993 ont entraîné un changement de gouvernement, et les modifications envisagées n'ont jamais été présentées à la Chambre des communes.

En 1999, la Cour suprême est revenue une fois de plus sur la défense fondée sur l'automatisme et a déclaré que pour que la défense d'automatisme sans aliénation mentale causé par un choc psychologique soit recevable, il fallait prouver l'existence d'un fait déclencheur tel qu'il serait extrêmement perturbateur même une personne normale. Elle a aussi fait valoir lorsque le tribunal estime qu'un accusé représente un danger récurrent pour le public, il doit conclure à la maladie mentale. Plus d'un commentateur du droit ont affirmé que le jugement rendu dans *R.* c. *Stone* [23] avait fortement affaibli, sinon éliminé la défense d'automatisme sans aliénation mentale.

---

20 Comité permanent de la justice et du solliciteur général, *Principes de base : Recodification de la Partie générale du* Code criminel *du Canada*, Premier rapport, 3e session, 34e législature, février 1993, p. 43.

21 *R.* c. *Parks*, [1992] 2 R.C.S. 871, p. 914.

22 *Principes de base : Recodification de la Partie générale du* Code criminel *du Canada*, Rapport du Sous-comité sur la recodification de la Partie générale du *Code criminel* du Canada, février 1993, p. 47.

23 *R.* c. *Stone*, [1999] 2 R.C.S. 290.

Le Comité a constaté un manque indéniable de consensus dans les réponses aux questions relatives à l'automatisme posées dans le document de réflexion qu'il avait fait circuler avant d'entamer son étude. La minorité de participants qui soutenaient qu'il fallait définir l'automatisme dans le *Code criminel* ne s'entendaient pas sur le résultat à obtenir. Par exemple, le Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes voulait que la définition permette aux tribunaux de rendre des ordonnances de surveillance, tandis que le Mental Health Law Program de la B.C. Community Legal Assistance Society aurait défini l'automatisme de manière à préserver la possibilité d'accorder un acquittement absolu. Finalement, les participants ont majoritairement rejeté la codification pure et simple de la défense d'automatisme ou, comme l'Association du Barreau canadien, ont formulé des réserves en raison de la complexité des questions juridiques et psychiatriques qu'elle impliquait et qu'il fallait d'abord tirer au clair.

Le Comité ne possède pas de données sur la fréquence avec laquelle la défense d'automatisme est invoquée, mais il appert que les tribunaux en font une application relativement restrictive. Comme le Comité a senti peu d'appui à l'idée de la codifier et que les participants ne s'entendaient pas sur les types d'états mentaux que la définition de l'automatisme devrait englober ni sur ce qui devrait découler du verdict d'automatisme, il n'est pas disposé à recommander de codifier la défense d'automatisme maintenant.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande de laisser les tribunaux baliser et appliquer le droit relatif à l'« automatisme », qu'il soit ou non causé par l'aliénation mentale.

Aptitude à subir un procès

Avant que le projet de loi C-30 ne redéfinisse, à l'article 2 du *Code criminel*, l'« aptitude » à subir un procès et les nouveaux critères servant à l'établir, cette notion n'avait jamais été clairement expliquée dans la loi. L'article 672.58 confère aux tribunaux le pouvoir d'ordonner qu'un accusé atteint de troubles mentaux subisse sans y avoir consenti un traitement de nature à le rendre apte à subir son procès. De plus, l'article 672.33 oblige le tribunal à examiner tous les deux ans le cas de l'accusé jugé « inapte » pour déterminer s'il existe toujours suffisamment d'éléments de preuve pour ordonner que l'accusé subisse son procès. Si ce n'est pas le cas, l'accusé a droit à l'acquittement.

Selon l'article 2 du *Code criminel*, « inaptitude à subir son procès » s'entend de l'incapacité de l'accusé, en raison de troubles mentaux, d'assumer sa défense ou de donner des instructions à un avocat à cet effet, incapacité due à celle de comprendre la nature ou l'objet des poursuites ou leurs conséquences éventuelles ou de communiquer avec son avocat. Dans la décision qu'elle a rendue dans *R.* c. *Taylor*, la Cour d'appel de l'Ontario a énoncé le critère d'aptitude en déclarant que pour comprendre le processus et communiquer avec son avocat, l'accusé n'a besoin que d'une « capacité cognitive

limitée »[24]. La Cour suprême du Canada a entériné ce critère dans *R.* c. *Whittle*,[25] mais certains ont quand même soutenu que pour être apte à agir dans son propre intérêt, l'accusé doit avoir une certaine « capacité d'analyse ». À cause de la controverse, le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la santé mentale a été prié de se prononcer sur l'opportunité du critère prévu dans la *Code criminel* en matière d'aptitude à subir un procès et, en 1999, dans le cadre de la Conférence pour l'harmonisation des lois au Canada, il a présenté un rapport dans lequel il disait estimer que le critère et la définition qu'on trouve actuellement dans le *Code criminel* assurent une protection suffisante aux accusés atteints de troubles mentaux et donnent aux tribunaux toutes les indications dont ils ont besoin pour statuer.

Au cours de son étude, les témoins que le Comité a entendus n'étaient pas tous d'avis que le critère actuel d'aptitude à subir un procès est adéquat. Malcolm Jeffcock, de Nova Scotia Legal Aid, a soutenu, par exemple, que pour que l'accusé soit considéré apte à subir son procès, il faudrait qu'il démontre qu'il comprend les conséquences des décisions qu'il doit prendre. De même, l'Association du Barreau canadien a dit estimer qu'il importe, pour assurer l'intégrité du système judiciaire, que l'accusé ait la capacité de communiquer efficacement et de donner des instructions logiques à son avocat. Par ailleurs, alors que l'Association des psychiatres du Canada et l'Institut Philippe Pinel faisaient valoir qu'il faut exiger des accusés qui tentent de se défendre eux-mêmes qu'ils fassent la preuve d'une capacité mentale supérieure, les porte-parole du Mental Health Law Program de la B.C. Community Legal Assistance Society recommandaient au contraire de simplifier le critère, soutenant que selon les critères actuels, certains accusés ayant connu un développement retardé dans l'enfance, subi des atteintes cérébrales organiques ou souffert du syndrome d'alcoolisation fœtale pourraient être considérés inaptes à perpétuité.

Si le critère d'aptitude était plus exigeant, le nombre d'accusés « inaptes » qu'aucun traitement ne pourrait rendre aptes pourrait augmenter, mais nous sommes d'avis qu'il faut régler le problème de l'« inaptitude » permanente en conférant aux tribunaux les pouvoirs accrus dont nous traitons plus loin dans le rapport. Quant à l'idée de créer un critère minimal à respecter pour être jugé « inapte à subir son procès », nous savons qu'il serait avantageux d'avoir un critère permettant de régler rapidement un très grand nombre de cas d'accusations criminelles. Toutefois, des témoins ayant dit craindre que le critère actuellement prévu par la common law n'ait pour effet de fausser le processus dans certains cas, le Comité demande au ministre de la Justice d'étudier la possibilité de modifier l'article 2 du *Code criminel* de manière à y exiger que l'accusé, même s'il refuse de prendre des décisions rationnelles ou d'agir dans son propre intérêt, ait à tout le moins la capacité de le faire.

---

[24] *R.* c. *Taylor* [1992], 77 C.C.C. (3e) 551 (C.A. Ont.)

[25] *R.* c. *Whittle*, [1994] 2 R.C.S. 914.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande au ministre fédéral de la Justice de revoir la définition de l' « inaptitude à subir son procès », à l'article 2 du *Code criminel*, et d'y ajouter tous les critères supplémentaires voulus pour établir l'aptitude réelle de l'accusé à subir son procès, notamment celui de l'aptitude réelle à communiquer avec son avocat et à lui donner des instructions rationnelles au sujet de sa défense.

POUVOIRS DES TRIBUNAUX/COMMISSIONS D'EXAMEN

Aptitude à se voir infliger une peine

La question de l'évaluation de l'aptitude à subir son procès est abordée en détail ailleurs dans ce rapport. Une lacune dans la définition a été portée à l'attention du Comité par plusieurs personnes qui ont participé à sa révision, notamment la British Columbia Civil Liberties Association, le comité sur les troubles mentaux chargé de conseiller le Procureur général de l'Ontario ainsi que l'Association of Canadian Review Board Chairs.

La définition de l'inaptitude à subir son procès est énoncée à l'article 2 du *Code criminel*. Le libellé actuel vise les poursuites pénales à toutes les étapes jusqu'au prononcé de la sentence. Le *Code* ne prévoit cependant pas de dispositions à l'égard d'un accusé apte au moment de sa condamnation, mais qui devient inapte entre la date de cette condamnation et celle de l'imposition de la sentence par le tribunal compétent. Le tribunal ne peut exiger une évaluation de l'aptitude aux termes de l'article 672.11 du *Code* et la commission d'examen n'est pas habilitée à assumer une responsabilité à l'égard de l'accusé reconnu coupable à cette étape de la poursuite en vertu de l'article 672.38 du *Code*.

Dans un tel cas, la personne inapte ne peut participer véritablement au processus préalable à la sentence et a peu de chances de pouvoir donner des instructions appropriées à un avocat. Des personnes qui siégeaient aux audiences et qui ont déjà été les témoins directs de ce genre de situation ont dit au Comité que la loi dans sa forme actuelle offre le choix suivant aux juges : imposer une sentence à une personne inapte reconnue coupable ou dénaturer la loi pour éviter cette solution. Le juge chargé de déterminer la peine est ainsi mis dans une situation intenable.

Le Comité est d'avis qu'il faut corriger cette lacune dans la loi actuelle, ce qui peut aisément être fait. Il conviendrait d'ajouter « et à se voir infliger une peine » au titre de la définition de « inaptitude à subir son procès » donnée à l'article 2, ainsi que les mots « ou la sentence imposée » après « que le verdict ne soit rendu ». Cette modification de la définition de l'inaptitude à subir son procès devra être accompagnée de modifications à l'article 672.11*a*) du *Code criminel*, qui autorise le tribunal à exiger que l'accusé reconnu coupable soit évalué après sa condamnation et avant le prononcé de la sentence. Il

faudra aussi modifier le paragraphe 672.38(1), qui confère à la commission d'examen la compétence à l'égard d'une personne déclarée inapte avant le prononcé de la sentence.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande d'ajouter « et à se voir infliger une peine » au titre de la définition de « inaptitude à subir son procès » donnée à l'article 2, ainsi que les mots « ou la sentence imposée » après « que le verdict ne soit rendu ». Il convient également de modifier l'article 672.11(*a*) du *Code criminel* afin d'autoriser le tribunal à exiger une évaluation dans des cas semblables. Enfin, il faudrait modifier le paragraphe 672.38(1) du Code afin de conférer la compétence à la commission d'examen dans ces affaires.

Inaptitude permanente

Parmi les personnes qui nous ont fait parvenir des mémoires, un certain nombre ont dit trouver fort discutables les mesures prévues à la Partie XX.I du *Code criminel* à l'intention des accusés inaptes à subir leur procès dont le chances de devenir aptes et d'être jugés un jour sont faibles ou nulles. Ces craintes visaient les accusés qui ont souffert du syndrome d'alcoolisation fœtale ou des effets de l'alcool sur le fœtus, qui ont eu des atteintes cérébrales organiques, qui présentent des déficiences intellectuelles ou dont le développement a été retardé dans l'enfance. Comme ces états sont difficilement traitables ou guérissables, les personnes qui en sont affligées ne peuvent pas espérer devenir un jour suffisamment aptes pour subir un procès. Or, beaucoup de ces personnes ne représentent aucun risque pour la collectivité.

Lorsqu'un accusé est jugé inapte à subir son procès, l'article 672.33 du *Code* oblige le tribunal à revoir l'affaire tous les deux ans par la suite jusqu'à ce qu'il ait été établi que l'accusé est apte à subir son procès ou que le tribunal l'ait acquitté parce que la Couronne est incapable de prouver qu'il existe toujours suffisamment d'éléments de preuve pour ordonner qu'il subisse son procès. L'accusé peut aussi demander n'importe quand au tribunal de revoir l'affaire pour les mêmes raisons. À toutes ces auditions, c'est à la Couronne qu'incombe la charge de prouver qu'il existe suffisamment d'éléments de preuve pour ordonner que l'accusé subisse son procès.

L'article 672.54 du *Code* énonce les décisions que peuvent prendre les tribunaux ou les commissions d'examen à l'endroit des accusés jugés inaptes à subir leur procès ou non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux. Ils peuvent dans les deux cas ordonner que les accusés soient détenus ou libérés sous réserve des modalités indiquées en l'espèce. Ils ne peuvent ordonner la libération inconditionnelle que des accusés jugés non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux, cette possibilité n'étant pas prévue à l'endroit des accusés jugés inaptes à subir leur procès.

Cet article du *Code* oblige les tribunaux ou les commissions d'examen appelés à ordonner ces mesures à tenir compte de la nécessité de protéger le public face aux personnes dangereuses, de l'état mental des accusés et de leurs besoins, notamment de la nécessité de leur réinsertion sociale.

Ces dispositions — et d'autres — du *Code* prévoient en grande partie le même traitement juridique pour les accusés jugés inaptes à subir leur procès et ceux qui sont jugés non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux. La seule différence manifeste est l'impossibilité d'accorder la libération inconditionnelle aux accusés du premier groupe. Ainsi, bien qu'ils n'aient pas encore été jugés criminellement responsables des actes qu'on leur reproche, ces accusés ne bénéficient pas de la même diversité de décisions que ceux qui ont été trouvés coupables des actes dont on les accusait, mais qui en ont été jugés non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux.

De plus, ce choix limité de décisions a pour effet de défavoriser les accusés qui ne deviendront probablement ou certainement jamais aptes à subir leur procès. En effet, ils seront astreints pour le reste de leur vie aux mesures ordonnées par le tribunal ou une commission d'examen, sauf si la Couronne surseoit aux accusations ou si le tribunal les acquitte parce que la Couronne ne peut pas démontrer qu'il existe toujours suffisamment d'éléments de preuve pour ordonner qu'ils subissent leur procès. Dans un cas comme dans l'autre, on ne tiendra pas nécessairement compte de leur état ou de leur handicap.

L'état actuel des mesures prévues dans le *Code* repose sur la présomption que l'inaptitude de l'accusé jugé inapte n'est que temporaire, qu'on peut y mettre fin au moyen d'un traitement ou d'une médication et qu'ainsi, l'accusé peut devenir apte à subir son procès et être jugé.

Beaucoup des personnes qui nous ont soumis des mémoires ont traité de ce sujet. La Criminal Lawyers Association, l'Association canadienne pour l'intégration communautaire, les porte-parole du Mental Health Law Program de la Community Legal Assistance Society de la Colombie-Britannique, Malcolm Jeffcock, de Nova Scotia Legal Aid, la Société pour les troubles de l'humeur du Canada, le Comité sur la liberté d'action, l'Association of Canadian Review Board Chairs et la British Columbia Civil Liberties Association ont tous recommandé de conférer aux commissions d'examen le pouvoir d'accorder une libération inconditionnelle aux accusés jugés inaptes à subir leur procès.

Le Comité convient que l'écart qu'il y a entre les mesures prévues à l'endroit des accusés inaptes à subir leur procès et des accusés jugés non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux doit être abordé. C'est d'autant plus important que le Comité recommande ailleurs dans le présent rapport, d'abroger les dispositions non encore promulguées du *Code criminel*. Il faut faire en sorte que les accusés inaptes à subir leur procès en raison d'états ou de déficiences sur lesquels les traitements ou la médication n'ont aucun effet et qui ne seront donc jamais aptes à subir

leur procès puissent bénéficier des mesures qui ressemblent à celles qui s'appliquent à des accusés non criminellement responsables pour cause de troubles mentaux.

Le Comité n'est pas d'accord avec ceux qui proposent de conférer aux seules commissions d'examen, ou aux tribunaux et aux commissions d'examen, le pouvoir d'ordonner la libération inconditionnelle des accusés inaptes à subir leur procès qui ne deviendront vraisemblablement jamais aptes à être jugés.

Seuls les tribunaux devraient pouvoir ordonner cette mesure, et les commissions d'examen ne devraient pouvoir faire des recommandations à ce sujet qu'au tribunaux compétents à l'égard des infractions reprochées aux accusés. Ces derniers pourraient ainsi non seulement établir si les accusés jugés inaptes à subir leur procès représentent un risque important pour la collectivité, un des principaux facteurs dont les commissions d'examen doivent tenir compte dans le choix des mesures à prendre, mais aussi évaluer l'intérêt de la collectivité et l'effet que la décision de libérer sans condition des accusés qui ne seront vraisemblablement jamais aptes à subir leur procès pourrait avoir sur leurs victimes. Cela permettrait aux tribunaux de tenir compte des recommandations ou des observations cliniques que les commissions d'examen pourraient juger indiqué de faire ainsi que des renseignements ou des éléments de preuve que la Couronne pourrait posséder, mais auxquels les commissions pourraient ne pas avoir accès.

Cette solution laisserait aux tribunaux la possibilité de libérer sans condition des accusés jugés inaptes à subir leur procès dans les cas où la Couronne pourrait démontrer qu'il existerait toujours suffisamment d'éléments de preuve pour ordonner que les accusés subissent leur procès, mais où il serait dans l'intérêt public qu'ils bénéficient d'une libération inconditionnelle. Dans sa forme actuelle, le paragraphe 673.33(6) du *Code criminel* ne permet au tribunal d'acquitter un accusé jugé inapte à subir son procès que si la Couronne ne peut pas démontrer qu'il existe toujours suffisamment d'éléments de preuve pour ordonner qu'il subisse son procès — son état mental n'est pas pris en compte dans cette détermination.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande de modifier l'article 672.54 du *Code criminel* de manière à ce que les tribunaux puissent, de leur propre chef ou sur la recommandation d'une commission d'examen, ordonner la libération inconditionnelle des accusés témoignant d'une inaptitude permanente à subir leur procès.

Participation des victimes

Les droits accordés aux niveaux fédéral et provincial aux victimes de crimes ont beaucoup évolué depuis la fin des années 1980. Les premières modifications en ce sens ont été apportées au *Code criminel* en 1989, tandis que le Parlement a adopté les plus

récentes, qui comportaient des ajouts à la Partie XX.I du *Code*, en 1999. Adoptée en 1992, la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* reconnaît aux victimes le droit d'accès à l'information concernant les délinquants ainsi que d'autres droits. En 1998, le Comité de la justice de l'époque a fait un rapport exhaustif sur les questions relatives aux victimes, et en mai 2000, un sous-comité de notre Comité déposait son rapport sur l'examen des dispositions et de l'application de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition.*

Parmi les dispositions du *Code criminel* qui portent sur les troubles mentaux, quelques-unes seulement font mention de l'intérêt des victimes. Le paragraphe 672.5(14) permet à la victime d'une infraction de rédiger et de déposer auprès du tribunal ou de la commission d'examen une déclaration écrite, appelée Déclaration de la victime, qui décrit les dommages ou les pertes qui lui ont été causés par la perpétration de l'infraction. Selon l'article 672.541, lorsqu'il y a verdict de non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux, le tribunal ou la commission d'examen doit prendre en compte toute déclaration déposée par la victime à l'audience portant sur les mesures à prendre à l'égard de l'accusé.

Pour pouvoir exercer leur droit de déposer une déclaration, les victimes doivent savoir que le tribunal ou la commission d'examen tiendra une audience au sujet des mesures à prendre à l'égard de l'accusé. Or, selon le paragraphe 672.5(5), seuls les parties et le procureur général doivent être avisés de la tenue de cette audience; le paragraphe ne mentionne expressément personne d'autre.

La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* permet de fournir aux victimes qui en font la demande des renseignements sur le délinquant, notamment les dates des audiences auxquelles il sera question des diverses formes de libération conditionnelle dont il peut bénéficier. La disposition en question permet donc aux victimes de décider si elles ont des choses à dire à l'autorité compétente au sujet des répercussions que l'infraction a eues sur elles et des inquiétudes que la libération du délinquant peut leur inspirer et si elles tiennent à assister, à titre d'observateurs, aux audiences portant sur la libération conditionnelle du délinquant.

Le Comité croit qu'il y aurait lieu d'ajouter des dispositions similaires à la partie du *Code criminel* qui traite des troubles mentaux. La victime d'un délinquant jugé non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux pourrait ainsi suivre le déroulement de l'affaire et décider dans quelle mesure elle souhaite y participer. Il est inutile de conférer ce droit aux victimes si elles ne savent même pas qu'elles l'ont. Il est donc essentiel d'obliger les tribunaux, les commissions d'examen et les services d'assistance aux victimes à les en aviser.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 672.5(5) du *Code criminel* de manière à obliger le tribunal ou la commission d'examen qui doit tenir une audience à en aviser à l'avance la victime du crime si celle-ci en exprime le désir. Il y aurait également lieu de modifier le *Code* en y exigeant d'aviser les victimes de leurs droits.

Au cours de leurs audiences portant sur les décisions à prendre à l'endroit d'un accusé, les tribunaux et commissions d'examen examinent une foule de renseignements dont certains ont un caractère personnel et délicat. Ils peuvent tenir compte de l'état et du traitement des délinquants atteints de troubles mentaux et des circonstances dans lesquelles ils ont commis leurs infractions ainsi que de la teneur des déclarations des victimes. L'Association of Canadian Review Board Chairs a dit au Comité dans son mémoire que les victimes, leurs enfants, les membres de leurs familles et d'autres personnes ont, en matière de protection des renseignements personnels, des intérêts que la loi actuelle protège mal.

Le paragraphe 672.51(11) du *Code* interdit de publier dans les médias des renseignements qui n'ont pas été communiqués à l'accusé ou qui lui causeraient un préjudice sérieux. Le Comité croit que cette disposition ne protège pas tous les intérêts qui devraient l'être.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande de modifier les paragraphes 672.51(7) et (11) du *Code criminel* de manière à ce que tout tribunal ou commission d'examen qui tient une audience décisionnelle interdise, dans le meilleur intérêt des tiers, la publication des renseignements pris en compte.

Le Comité a entendu à huis clos une personne qui avait été gravement blessée par un agresseur — que la cour avait par la suite déclaré non criminellement responsable pour cause de troubles mentaux — et qui, après des années d'un rétablissement pénible, avait assisté à une audience décisionnelle de la commission d'examen saisie du cas. Cette victime, qui avait refait sa vie au prix d'efforts courageux, a pressé le Comité de recommander d'autoriser les victimes à faire leur Déclaration de la victime de vive voix devant les commissions d'examen.

Comme nous l'avons signalé plus haut, les victimes peuvent faire des déclarations dont les tribunaux et les commissions d'examen doivent tenir compte lorsqu'ils prennent leurs décisions à l'endroit des accusés. La comparaison de ce régime, d'une part, et des régimes qui régissent la détermination de la peine et les décisions relatives à la libération conditionnelle, d'autre part, est révélatrice.

Depuis 1999, le paragraphe 722(2.1) du *Code criminel* oblige le juge qui impose la peine à permettre à la victime qui le demande de lire la Déclaration qu'elle a soumise au tribunal ou de la faire connaître d'une autre façon. Depuis juillet 2001, les victimes peuvent faire leurs déclarations de vive voix devant la Commission nationale des libérations conditionnelles (CNLC).

Le Comité croit qu'il y aurait lieu d'étendre ce droit au processus décisionnel applicable aux accusés atteints de troubles mentaux. En raison, toutefois, du rôle unique que jouent les tribunaux et les commissions d'examen à l'égard de ces accusés, il faudra apporter quelques adaptations pour permettre aux victimes de faire leurs déclarations oralement.

À l'étape du processus judiciaire pénal à laquelle on détermine que l'accusé n'est pas criminellement responsable pour cause de troubles mentaux, le tribunal ou la commission d'examen se préoccupent du risque qu'il représenterait pour la société s'il bénéficiait d'une libération inconditionnelle ou conditionnelle. La déclaration de la victime devrait donc ne porter que sur ce point. La victime devrait pouvoir exposer toutes les craintes qu'elle pourrait avoir au sujet de sa sécurité personnelle et énoncer les conditions auxquelles il pourrait par conséquent y avoir lieu d'accorder la libération. Enfin une majorité des membres du comité croient que le tribunal ou la commission d'examen ne devraient pas être obligés d'autoriser chaque victime à faire sa déclaration de vive voix, mais devraient avoir le pouvoir discrétionnaire de décider dans quelles circonstances les victimes peuvent le faire. Toute modification apportée au *Code criminel* devrait donc énoncer les critères selon lesquels ils devraient déterminer dans quelles circonstances ils peuvent autoriser les victimes à intervenir de vive voix.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande de modifier l'article 672.541 du *Code criminel* de manière à ce que les victimes puissent faire leurs déclarations de vive voix ou par d'autres moyens aux audiences décisionnelles tenues par les tribunaux ou les commissions d'examen.

Exécution des décisions

L'article 672.85 du *Code criminel* concerne la présence d'un accusé à une audition de la commission d'examen où l'on prendra une décision à son égard. Si l'accusé est détenu, la commission d'examen peut ordonner que la personne responsable de sa garde l'amène devant la commission d'examen à l'heure, à la date et au lieu fixés pour l'audition. Dans les autres cas, elle peut, par sommation ou mandat, contraindre l'accusé à comparaître devant elle à l'heure, à la date et au lieu fixés pour l'audition.

L'Association of Canadian Review Board Chairs a formulé de sérieuses réserves quant au paragraphe concernant les accusés qui ne sont pas détenus, car il ne permet

pas la détention d'un accusé jusqu'à la date de l'audition. En effet, la loi actuelle autorise la police à détenir un accusé le jour de l'audition seulement et l'oblige à le libérer le même jour.

En vertu de l'article 672.91 du Code, un agent de la paix peut arrêter un accusé sans mandat en tout lieu au Canada s'il a des motifs raisonnables de croire que l'accusé a contrevenu ou a fait volontairement défaut de se conformer à une décision ou à une condition. Ce genre de situation peut se produire lorsque l'accusé n'a pas assisté à ses rencontres de counselling ou à son programme de traitement ou refuse de prendre ses médicaments — des critères communs à bien des libérations conditionnelles.

L'Association of Canadian Review Board Chairs a également émis des réserves au sujet de cette disposition. Les autorités policières hésitent en effet à effectuer des arrestations sans mandat, car rien ne prévoit la détention de l'accusé jusqu'à sa comparution devant un juge. En outre, les centres de détention et les hôpitaux hésitent aussi à accepter un accusé pour la même raison.

Pendant son témoignage, Ted Ormston, juge à la Cour de l'Ontario, a décrit en détails la parade quotidienne de délinquants atteints de troubles mentaux dans son tribunal. Il s'est dit particulièrement frustré par le fait qu'aucune sanction n'est prévue contre ceux qui violent les conditions qu'il leur impose. Par contre, le Code prévoit des sanctions dans le cas des accusés qui contreviennent aux conditions de leur libération.

Le Comité est d'accord avec ces témoignages et mémoires et estime que l'adoption de la recommandation suivante permettra de corriger les lacunes évidentes de la partie du *Code criminel* sur les troubles mentaux.

Nous croyons qu'il faudrait combler ces lacunes de la loi, mais nous tenons à faire une mise en garde. Certaines personnes ont signalé la nécessité d'élaborer ces modifications de manière à ce qu'elles ne soient pas incompatibles avec la *Charte canadienne des droits et libertés*. Le Comité compte que les modifications qu'il recommande dans la présente partie de son rapport seront libellées avec précision et compatibles avec la *Charte*.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande de modifier les articles 672.85 et 672.91 du *Code criminel* afin d'autoriser la détention temporaire d'un accusé jusqu'à sa comparution devant un juge ou à une audition où l'on prendra une décision à son égard, selon le cas. Le Comité recommande aussi que le *Code criminel* soit modifié afin que le défaut volontaire de se conformer à une décision d'un tribunal ou d'une commission d'examen devienne une infraction.

PROCÉDURE DEVANT UN JUGE OU LA COMMISSION D'EXAMEN

Qualifications requises pour effectuer des évaluations de l'état mental

Les articles 672.11 et 672.12 du *Code criminel* décrivent les circonstances dans lesquelles un tribunal compétent peut rendre une ordonnance portant évaluation de l'état mental de l'accusé, afin de déterminer « l'aptitude de l'accusé à subir son procès ». La définition à l'article 672.1 indique clairement qu'un médecin doit procéder à une telle évaluation.

Le Comité a reçu plusieurs mémoires de diverses sources au sujet des compétences requises pour évaluer l'aptitude d'un accusé à subir son procès. Par exemple, l'Association of Canadian Review Board Chairs a affirmé que les psychologues ont les compétences requises pour procéder à ces évaluations. Elle a aussi souligné que dans certaines régions, il y a pénurie de psychiatres. Selon le Dr Ronald Roesch, il faudrait modifier le *Code criminel* « pour tenir compte du fait que d'autres professionnels ont la formation et la compétence nécessaires pour faire de telles évaluations »[26]. L'Association des psychiatres du Canada n'est pas d'accord, déclarant pour sa part que le diagnostic et le traitement d'une maladie mentale constituent des actes médicaux réservés aux médecins.

Il a souvent été impossible de savoir d'après les mémoires et les témoignages si les recommandations ci-dessus visaient seulement les évaluations servant à déterminer l'aptitude d'un accusé à subir son procès. Il semble que quelques participants pensent que les psychologues pourraient participer à d'autres évaluations. Étant donné que les évaluations de l'état mental au moment de l'infraction diffèrent sur le plan qualitatif de celles de l'aptitude d'un accusé à subir son procès, il est fort probable qu'elles nécessitent des compétences différentes. Par conséquent, le Comité suggère au ministère de la Justice d'entreprendre des pourparlers avec les présidents des commissions d'examen et d'autres porte-parole provinciaux et territoriaux afin de déterminer jusqu'à quel point il faudrait étendre ces pouvoirs.

Entre-temps, le Comité est d'accord avec le Dr Derek Eaves, qui pense que les personnes ayant reçu la formation requise, qu'ils soient psychiatres ou psychologues, devraient être autorisées à procéder à des évaluations de l'état mental. Le manque chronique de ressources en santé mentale dans le contexte judiciaire rend cette option encore plus attrayante. Étant donné le consensus apparent que bien d'autres professionnels de la santé ont la formation nécessaire pour évaluer l'« aptitude » d'un accusé à subir son procès, nous sommes d'avis qu'il faut laisser aux ministères fédéral, provinciaux et territoriaux de la Justice le soin de préciser les exigences en matière de formation.

---

[26] Mémoire soumis au Comité, avril 2002, p. 3.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande de modifier la définition d'« évaluation », à l'article 672.1, de manière à élargir la catégorie des personnes qualifiées pour évaluer l'aptitude d'un accusé à subir son procès sans pour autant exiger que les personnes appelées à faire cette évaluation en fassent nécessairement partie.

Défense de l'intérêt public

L'article 672.5 du *Code criminel* décrit les droits des parties et la procédure à suivre lorsqu'un tribunal ou une commission d'examen tient une audition en vue de prendre ou de revoir une décision à l'égard d'un accusé. Les paragraphes 672.5(3) et (5) exigent que le procureur général de la province reçoive un avis de l'audition et que, s'il en fait la demande, il se voit accorder le statut de partie. Cependant, le procureur général n'est pas tenu de mandater un représentant.

Le Comité a appris que la pratique varie d'une province à l'autre. En effet, certains ont rapporté qu'un avocat du ministère public assiste généralement aux auditions, tandis que d'autres ont fait remarquer que le procureur général n'est représenté que de temps à autre. Les Drs John Bradford et Derek Eaves ont affirmé qu'un avocat du ministère public devrait être présent à chaque audition des commissions d'examen, étant donné qu'il a pour rôle de protéger le public. Plus particulièrement, le Dr Eaves a déclaré qu'il ne faut pas s'attendre des hôpitaux qu'ils défendent l'intérêt public, étant donné qu'ils ont pour mandat de fournir des preuves concernant la réaction de l'accusé à son traitement.

Le Comité convient également que bien souvent, le procureur général de la province devrait être représenté aux auditions ou, du moins, soumettre ses arguments par écrit. Cependant, nous sommes conscients que la présence d'un avocat du ministère public nécessite des ressources, un problème qui relève des provinces. Par conséquent, le Comité estime que cette question devrait faire l'objet de consultations entre les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Justice.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Justice revoient la procédure des auditions d'ordonnance afin de déterminer si l'intérêt public est mieux défendu par la représentation obligatoire d'un avocat du ministère public.

Transfèrements

La partie XX.I du *Code criminel* renferme des dispositions afin de faciliter le transfèrement interprovincial des accusés. Par exemple, l'article 672.86 permet à une commission d'examen d'ordonner le transfèrement d'un accusé qui est détenu sous garde ou qui doit se présenter dans un hôpital, à la condition que les procureurs généraux de la province d'origine et de la province d'arrivée y consentent. Aux termes de l'article 672.88, la commission d'examen de la province dans laquelle l'accusé est transféré a dès lors compétence à son égard, à moins d'une entente entre les deux procureurs généraux permettant à la commission d'examen de la province d'origine de conserver la compétence. L'article 672.89 permet aussi de transférer un accusé détenu sous garde sans l'accord du procureur général de la province d'arrivée, mais dans ce cas, la commission d'examen de la province d'origine conserve la compétence à l'égard de l'accusé, à moins que les deux procureurs généraux acceptent que la commission d'examen de la province d'arrivée exerce cette compétence.

La Forensic Psychiatric Services Commission de la Colombie-Britannique a suggéré que le transfèrement pourrait être mieux coordonné. Le Mental Health Law Program de la Community Legal Assistance Society de la Colombie-Britannique a pour sa part déclaré que la coopération des commissions d'examen est suffisante pour le transfèrement des accusés en liberté et qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir le consentement des procureurs généraux, bien qu'on agisse comme s'il était requis. En outre, il est d'avis qu'il faut une procédure et des directives claires sur le transfèrement d'accusés d'un établissement pour jeunes vers un établissement pour adultes.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral de la Justice revoient la procédure et les directives de transfèrement des jeunes accusés vers des établissements de psychiatrie légale et des accusés vers d'autres provinces, afin de déterminer si le *Code criminel* doit être modifié pour être plus clair.

DISPOSITIONS NON ENCORE PROMULGUÉES

Parmi les dispositions les plus controversées du projet de loi C-30, plusieurs n'ont pas encore été promulguées, entre autres celles concernant la « durée maximale » qui sont identiques à celles proposées dans le projet de loi de 1986, les articles connexes sur les « accusés dangereux atteints de troubles mentaux » et les dispositions sur les « ordonnances de détention dans un hôpital » à l'intention des accusés dont la responsabilité criminelle n'est pas diminuée en raison d'un trouble mental mais qui ont néanmoins besoin de traitements. Lorsque le projet de loi C-30 a été déposé à la Chambre des communes, la ministre de la Justice de l'époque, Mme Campbell, avait déclaré que ces dispositions ne seraient promulguées qu'après que les provinces eurent

eu le temps de modifier leurs lois en conséquence. Compte tenu de la compétence des provinces en matière de procédure d'incarcération et des coûts relatifs à la mise en oeuvre des dispositions non promulguées, leur entrée en vigueur a continué de susciter la controverse.

Durée maximale

Comme il a été mentionné ailleurs dans le présent rapport, la Commission de réforme du droit au Canada a critiqué sévèrement la durée indéfinie de détention des accusés trouvés « non coupables pour cause d'aliénation ». De plus, la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Swain*, a jugé que l'incarcération automatique pour une période indéterminée contrevient aux articles 7 et 9 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. En réponse aux préoccupations soulevées, on a proposé les dispositions de « durée maximale » de l'article 672.64 du *Code criminel* visant à limiter la durée de la détention d'un accusé jugé inapte ou atteint de troubles mentaux, compte tenu de la nature de son infraction et de la sentence maximale qu'il aurait reçue s'il avait été reconnu coupable. Or, l'objectif était de s'assurer que les personnes jugées encore dangereuses à la fin de la durée maximale pourraient alors être placées « en garde fermée dans un établissement de santé aux termes des lois provinciales relatives à la santé mentale[27] ».

Après la promulgation des dispositions sur les troubles mentaux, la Cour suprême du Canada a eu l'occasion de statuer sur de nombreux aspects de la nouvelle législation dans plusieurs arrêts, le plus célèbre étant *Winko* c. *la Colombie-Britannique (Forensic Psychiatric Institution)*, où on a demandé à la Cour de déterminer si l'application de la partie XX.I du *Code criminel* contrevenait à la *Charte canadienne des droits et libertés*[28]. La Cour suprême a jugé, unanimement, que la période de surveillance potentiellement indéfinie prévue à la partie XX.I ne contrevient pas aux articles 7 et 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Comparant la vie des personnes reconnues coupables à celles des personnes atteintes de troubles mentaux, la Cour a statué que, « comme la liberté de l'accusé non responsable criminellement n'est pas restreinte en vue de le punir, il n'existe pas de raison correspondante de limitation dans le temps[29] ».

Règle générale, la majorité des partisans des dispositions sur la durée maximale étaient des avocats, des groupes d'intérêt et des organismes de défense des droits civils, qui affirmaient que de sérieuses inégalités étaient créées, car un accusé non criminellement responsable pouvait rester sous surveillance beaucoup plus longtemps que s'il avait été reconnu coupable. D'aucuns ont aussi avancé que les lois provinciales

---

27 Ministère de la Justice, *Modification des dispositions du* Code criminel *relatives aux troubles mentaux*, document d'information, septembre 1991, p. 6.

28 *Winko c. la Colombie-Britannique (Forensic Psychiatric Institution)*, [1999] 2 R.C.S. 625.

29 *Ibid*, p. 684.

sur la santé mentale pouvaient être invoquées s'il fallait garder un accusé plus longtemps pour sa protection et celle des autres. On a aussi allégué que les dispositions sur la durée maximale pourraient aider les accusés jugés inaptes de façon permanente à sortir du système de psychiatrie légale.

Presque tous les fournisseurs de traitement qui ont participé à l'examen s'opposaient à la promulgation des dispositions sur la durée maximale. Bon nombre fondaient leurs objections sur les lacunes, selon eux, de certaines lois provinciales en matière de santé mentale et des services connexes pour traiter les accusés non criminellement responsables qui échapperaient ainsi au système de psychiatrie légale. Ils craignaient aussi que les dispositions relatives aux accusés dangereux atteints de troubles mentaux, si elles entraient en vigueur, ne suffisent pas.

Étant donné l'absence d'uniformité entre les lois et les services provinciaux concernant les accusés atteints de troubles mentaux, et des inquiétudes soulevées par les professionnels de la santé et d'autres personnes bien au fait des ressources limitées, le Comité reconnaît qu'il serait très risqué à l'heure actuelle de promulguer les dispositions sur la durée maximale. Le Comité note aussi que les provinces appuient très peu un tel changement, car il incomberait à leurs systèmes de santé mentale réguliers de gérer les accusés qui seraient ainsi soustraits à la compétence des commissions d'examen. Sur une note plus positive, le Comité est persuadé que les modifications apportées par la partie XX.I du Code ont permis d'améliorer énormément la situation des accusés non criminellement responsables, comme l'a fait remarquer la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Winko*. Par conséquent, nous estimons qu'il n'est pas vraiment nécessaire de promulguer les dispositions sur la durée maximale. En outre, étant donné que, selon le Comité, le *Code criminel* devrait être le reflet fidèle des intentions du Parlement, nous estimons que les dispositions non promulguées devraient être abrogées.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que l'article 672.64 du *Code criminel* (Durée maximale) soit abrogé.

Accusés dangereux atteints de troubles mentaux

Les dispositions relatives aux accusés dangereux atteints de troubles mentaux (ADTM) ont été ajoutées au projet de loi C-30 afin de prolonger la durée maximale de détention dans le cas des personnes atteintes de troubles mentaux et accusées d'une « infraction grave contre la personne » pour laquelle elles sont passibles d'une peine d'emprisonnement de dix ans ou plus. Inspirées des dispositions du *Code criminel* sur les délinquants dangereux qui permettent d'emprisonner indéfiniment une personne reconnue coupable d'une infraction grave contre la personne, les dispositions relatives aux ADTM visaient à autoriser les tribunaux, dans des circonstances spéciales, à remplacer la sentence maximale de dix ans par un emprisonnement à perpétuité.

La majorité des participants au processus d'examen ont convenu qu'il serait nécessaire de promulguer les dispositions relatives aux ADTM si celles sur la durée maximale entraient en vigueur. Le Comité s'est déjà opposé à ce dernier point, mais il admet que les dispositions sur la durée maximale nécessiteraient la promulgation de celles relatives aux ADTM.

Le statut d'ADTM devait servir à réduire les risques potentiels que posent les dispositions sur la durée maximale. Cependant, un accusé non criminellement responsable peut déjà être soumis à une surveillance indéfinie si le tribunal ou la commission d'examen en décide ainsi. Par conséquent, tant que les dispositions sur la durée maximale ne sont pas promulguées, le Comité estime qu'il est inutile de promulguer celles relatives aux ADTM. En fait, le Comité croit qu'elles devraient être abrogées en même temps que celles sur la durée maximale.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande d'abroger les articles 672.65, 672.66, 672.79 et 672.8 du *Code criminel* (Accusés dangereux atteints de troubles mentaux).

Ordonnances de détention dans un hôpital

Dans un rapport de 1976, la Commission de réforme du droit recommandait qu'une disposition sur les traitements soit adoptée pour les personnes reconnues criminellement responsables de leurs actes, mais qui souffrent néanmoins de troubles mentaux. Le projet de loi C-30 renfermait un telle disposition afin qu'un juge puisse ordonner que la peine d'emprisonnement d'un accusé « commence par une période de détention dans un centre de soins ». S'il est promulgué, l'article 747 du *Code criminel* autoriserait un juge à ordonner un traitement d'au plus 60 jours à un accusé qui est atteint de troubles mentaux « en phase aiguë », « pour empêcher soit que ne survienne une détérioration sérieuse de sa santé physique ou mentale, soit qu'il n'inflige à d'autres des lésions corporelles graves ». Compte tenu des préoccupations des provinces au sujet des frais qu'entraîneraient ces dispositions, leur entrée en vigueur a été reportée pour permettre la tenue de projets pilotes dans deux ou trois provinces et de recueillir des données sur l'application et les coûts[30].

Les défenseurs des droits et les groupes d'intérêt ont réclamé la promulgation des dispositions sur les ordonnances de détention en hôpital, même s'il est clair, par suite de

---

[30] Tollefson et Starkman (1993), p. 144.

l'arrêt *Knoblauch* de la Cour suprême du Canada, que des ordonnances de traitement peuvent être rattachées à des peines d'emprisonnement avec sursis[31].

Le Comité a aussi entendu des partisans des ordonnances de détention dans un hôpital. Par exemple, selon le Dr John Bradford, les juges y auraient plus souvent recours si elles étaient en vigueur, mais ces ordonnances poseraient des problèmes importants aux provinces sur le plan des ressources. De même, Malcolm Jeffcock de la Legal Aid de la Nouvelle-Écosse est en faveur des ordonnances de détention dans un hôpital, à condition que les tribunaux reconnaissent que les principes du *Code criminel* sur la détermination de la peine prévoient déjà une période d'emprisonnement. Bien que la Civil Liberties Association de la Colombie-Britannique ait affirmé que la promulgation améliorerait la situation, elle reconnaît dans son mémoire que les ordonnances de détention dans un hôpital ne suffiraient pas à répondre aux besoins en matière de traitement des accusés atteints de troubles mentaux.

La majorité des participants n'ont pas appuyé la promulgation des dispositions sur les ordonnances de détention dans un hôpital, pour diverses raisons. Le Dr Derek Eaves craignait qu'elles puissent encourager les patients à commettre des crimes pour obtenir des traitements. L'Institut Philippe Pinel et la Société pour les troubles de l'humeur du Canada jugent qu'elles sont inutiles dans leur forme actuelle, car la plupart des accusés auraient besoin de traitements de plus de 60 jours. Cependant, certains s'opposent aux ordonnances de détention dans un hôpital, car ils s'inquiètent des répercussions sur un système de santé mentale déjà mal en point. Par exemple, le Forensic Service du centre de soins St. Joseph affirme que l'Ontario ne pourrait répondre à la demande accrue. En outre, la Criminal Lawyers Association a raconté qu'il serait quasi impossible d'effectuer des placements réussis dans un système où déjà on ne parvient pas à évaluer les patients dans les délais prescrits. D'autres intervenants, comme l'Association des psychiatres du Canada et le Dr Arboleda-Florez, ont avancé que la promulgation des dispositions relatives aux ordonnances de détention dans un hôpital aurait un effet négatif sur les ressources actuellement consacrées aux services généraux de santé mentale.

Le Comité a été impressionné de constater que presque tous les intervenants ont souligné l'absence de traitements efficaces pour certains types de troubles mentaux, surtout dans le cas des accusés hors du système carcéral fédéral. Nous sommes d'accord avec le Dr John Bradford lorsqu'il déclare que les prisonniers atteints de troubles mentaux ont besoin des mêmes soins que le reste de la population. Nous sommes néanmoins conscients que les services de santé mentale relèvent de la compétence des provinces en matière de santé. Nous sommes convaincus que les hôpitaux et les autres intervenants du réseau de santé mentale sont déjà utilisés au maximum de leur capacité. Par conséquent, le Comité conclut qu'il serait irresponsable et irréaliste de recommander

---

[31] Dans *R.* c. *Knoblauch*, [2000] 2 R.C.S. 780, la Cour suprême a confirmé une sentence de deux ans moins un jour assortie d'une condition qui prévoyait que l'appelant devait demeurer « dans l'unité sécuritaire de soins psychiatriques [...], où il était déjà traité, jusqu'à ce des psychiatres décident, par consensus, de le transférer hors de cette unité. »

la promulgation de dispositions qui imposeraient un fardeau terrible à des établissements qui relèvent sur le plan juridique et pratique d'un autre palier de gouvernement.

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que les articles 747 à 747.8 du *Code criminel* (Ordonnance de détention dans un hôpital) soient abrogés.

QUESTIONS SYSTÉMIQUES

Ressources

Même lorsqu'elles visent les objectifs les plus louables en matière d'orientation stratégique et de réforme du droit, les mesures législatives que le Parlement adopte peuvent avoir des effets non recherchés, imprévus au moment de leur élaboration, comme en fait foi la Partie XX.I du *Code criminel*. Les dispositions qu'on y trouve constituent un régime législatif progressif, conforme à la *Charte* et d'une application transparente, mais elles ont entraîné une augmentation du nombre d'accusés atteints de troubles mentaux qui relèvent de cet élément du système de justice pénale. Cette multiplication des cas a soumis le système de psychiatrie légale à une pression qui s'est répercutée sur les services de santé mentale et les ressources communautaires.

Les questions abordées dans le présent rapport sont complexes. Non seulement la partie XX.I du *Code criminel* est-elle difficile à interpréter en soi, mais son application exige la collaboration d'une multitude d'institutions et de programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux, entre autres les tribunaux, les commissions d'examen, les autorités policières, les établissements de santé mentale, les établissements de psychiatrie légale, les services correctionnels fédéraux et provinciaux, etc. Tous doivent répondre, directement ou non, aux besoins des accusés atteints de troubles mentaux.

Depuis quelques années, tous les éléments de ce réseau d'institutions qui traitent les accusés atteints de troubles mentaux subissent d'énormes pressions pour diverses raisons : les compressions budgétaires, les nouveaux traitements pour ce segment de la population, les accusés atteints de troubles mentaux qui sont traités dans des établissements qui n'ont pas la capacité requise pour être efficaces, le nombre croissant de personnes qui ont besoin de soins, d'appui et de traitements.

Presque tous les intervenants qui ont comparu devant le Comité, provenant de partout au Canada et de tous les secteurs de la santé mentale et du système judiciaire pénal et défendant des points de vue divergents, ont déterminé que le manque de ressources adéquates est un problème majeur. Ils ont dit qu'il est souvent impossible de réaliser les objectifs de la législation mise en oeuvre pour répondre aux besoins des accusés atteints de troubles mentaux, car les services n'existent pas ou sont inadéquats,

les ressources des traitements sont inaccessibles ou inexistantes, ou que les établissements n'ont pas les services ou les lits requis.

Les ressources allouées aux soins et aux besoins des accusés atteints de troubles mentaux constituent un problème sérieux qui requiert une attention immédiate. C'est ce qu'ont dit le Dr Arboleda-Florez, chef du département de psychiatrie du Queen's Affiliated Hospital de Kingston (Ontario), la Criminal Lawyers Association, le Mental Health Law Program de la Community Legal Assistance Society de la Colombie-Britannique, et Malcolm Jeffcock de la Legal Aid de la Nouvelle-Écosse, pour ne nommer que ceux-là.

Le Comité a été impressionné par les mémoires que lui ont soumis divers intervenants du système mis en place pour répondre aux besoins des accusés atteints de troubles mentaux. Étant donné que ce point a été répété à maintes reprises pendant notre examen, nous croyons que les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral de la Justice devraient étudier cette question dès que possible. Cette étude devrait servir à déterminer les ressources disponibles pour répondre aux besoins des accusés atteints de troubles mentaux, si ces ressources sont suffisantes et si elles sont réparties efficacement entre les différents établissements. Si ce n'est pas le cas, les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral de la Justice devraient collaborer afin de corriger les lacunes.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral de la Justice étudient les ressources disponibles pour répondre aux besoins des accusés et des délinquants atteints de troubles mentaux afin de déterminer si elles sont optimisées et si les allocations budgétaires sont suffisantes.

Sensibilisation

Dans certains des mémoires, on a souligné que des efforts supplémentaires sont requis pour sensibiliser le grand public et les personnes qui travaillent directement avec les accusés atteints de troubles mentaux dans les différentes institutions qui les touchent.

Selon certains témoins, les maladies mentales et les troubles mentaux sont, dans l'esprit de bien des gens, associés à des comportements violents et dangereux. Cette image ne reflète pas la réalité de ceux qui travaillent avec les personnes atteintes de maladies mentales et de troubles mentaux.

De même, nous avons appris que certains intervenants qui travaillent quotidiennement avec des accusés atteints de troubles mentaux n'ont pas été sensibilisés aux maladies et troubles dont souffrent ces accusés et à la façon de traiter

avec eux dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, certaines personnes dont le travail touche d'une façon ou d'une autre la partie XX.I du *Code criminel* ne comprennent pas bien comment l'appliquer, ce qui peut mener à des résultats inusités.

La Société pour les troubles de l'humeur du Canada, entre autres, a recommandé que les employés du système judiciaire pénal, notamment les juges, les avocats, les agents de la paix et le personnel des services correctionnels, reçoivent une formation sur les troubles mentaux et leurs traitements. Le Comité est d'accord avec la Société.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral de la Justice s'assurent que des programmes de formation sur les services de santé mentale et de psychiatrie légale et les questions connexes soient mis sur pied et offerts aux juges, avocats, agents de la paix, employés des tribunaux et des services correctionnels et autres personnes qui travaillent avec des accusés et des délinquants atteints de troubles mentaux. En outre, un programme de sensibilisation similaire devrait être élaboré à l'intention du grand public afin de combattre les préjugés qui entourent les maladies mentales.

Recherche et collecte de données

Pour réaliser cet examen obligatoire, le Comité n'a pu compter que sur les efforts de son personnel de recherche et les quelques recherches canadiennes effectuées sur le sujet. Les mémoires soumis au Comité et les documents proposés par les nombreux témoins lui ont été d'une aide inestimable.

Même si les documents reçus ont été utiles, il aurait été préférable d'avoir des données supplémentaires et de meilleure qualité. Les anecdotes et les renseignements partiels ne remplacent pas les données recueillies de façon systématique et les analyses approfondies. En raison de ses ressources limitées, le Comité n'a pas pu compter sur de telles données.

Il est intéressant de comparer le présent examen obligatoire à celui réalisé sur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, terminé en mai 2000 par un sous-comité du Comité permanent. En vue de cet examen demandé par le Parlement, le ministère du Solliciteur général avait préparé pas moins de 20 rapports de recherche et une synthèse à l'intention du sous-comité. Ainsi, le sous-comité et ses intervenants ont pu s'appuyer sur une grande quantité de données.

Malheureusement, le ministère de la Justice n'a pas réalisé une collecte de données aussi exhaustive pour le présent examen. Cette situation a eu pour conséquence que notre examen n'a pas été aussi approfondi que nous l'aurions souhaité. Le fait que le ministère de la Justice n'a pas recueilli systématiquement ce type de données signifie qu'il ne pourra pas répondre de façon éclairée aux conclusions et aux recommandations contenues dans notre rapport.

Le Comité est d'accord avec l'Association du Barreau canadien, qui a dit dans le mémoire et dans la lettre qu'elle nous a envoyés qu'il faut plus de recherches et de données quantifiables. Cela est particulièrement important, comme l'indique la partie suivante de notre rapport, pour la réalisation du prochain examen obligatoire de la partie XX.I du *Code criminel*.

RECOMMANDATION 18

Le Comité recommande que le ministère de la Justice et les autres ministères et agences concernés, de concert avec leurs homologues provinciaux et territoriaux, recueillent, traitent et analysent les données requises pour faciliter le prochain examen parlementaire de la partie XX.I du *Code criminel*, prévu en 2007.

Prochain examen obligatoire

Le présent examen a été effectué, car le Parlement s'y était engagé lorsqu'il a ajouté la partie XX.I au *Code criminel*. Il est un point de départ pour la participation du Parlement aux questions entourant le traitement des accusés atteints de troubles mentaux.

Les conclusions et les recommandations qu'il contient décrivent l'opinion du Comité quant à l'orientation que devraient prendre la réforme du droit et l'élaboration de politiques dans ce domaine. La prochaine étape sera la réponse du gouvernement au rapport. Le Comité est d'avis que le rôle du Parlement ne doit pas s'arrêter ici. Nous avons conclu que pour y parvenir, il faudrait procéder à un nouvel examen de la partie XX.I du *Code criminel* dans cinq ans. On espère que d'ici-là, des données exhaustives et fiables auront été recueillies sur l'application des dispositions concernant les troubles mentaux et que l'on pourra ainsi réaliser un examen approfondi de la question.

RECOMMANDATION 19

Le Comité recommande d'inclure dans la loi visant la mise en oeuvre des recommandations du présent rapport un article prévoyant un examen des dispositions de la partie XX.I du *Code criminel* et de leur application au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Si

le Parlement n'adopte pas une telle loi, il devrait charger un comité d'examiner en 2007 les dispositions de la partie XX.I du *Code criminel* ainsi que leur application.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande de maintenir le libellé actuel de la définition de la défense « fondée sur les troubles mentaux », à l'article 16 du *Code criminel*, et la définition de l'expression « troubles mentaux » donnée à l'article 2 du *Code*.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande de laisser les tribunaux baliser et appliquer le droit relatif à l'« automatisme », qu'il soit ou non causé par l'aliénation mentale.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande au ministre fédéral de la Justice de revoir la définition de l' « inaptitude à subir son procès », à l'article 2 du *Code criminel*, et d'y ajouter tous les critères supplémentaires voulus pour établir l'aptitude réelle de l'accusé à subir son procès, notamment celui de l'aptitude réelle à communiquer avec son avocat et à lui donner des instructions rationnelles au sujet de sa défense.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande d'ajouter « et à se voir infliger une peine » au titre de la définition de « inaptitude à subir son procès » donnée à l'article 2, ainsi que les mots « ou la sentence imposée » après « que le verdict ne soit rendu ». Il convient également de modifier l'article 672.11(*a*) du *Code criminel* afin d'autoriser le tribunal à exiger une évaluation dans des cas semblables. Enfin, il faudrait modifier le paragraphe 672.38(1) du Code afin de conférer la compétence à la commission d'examen dans ces affaires.

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande de modifier l'article 672.54 du *Code criminel* de manière à ce que les tribunaux puissent, de leur propre chef ou sur la recommandation d'une commission d'examen, ordonner la libération inconditionnelle des accusés témoignant d'une inaptitude permanente à subir leur procès.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande de modifier le paragraphe 672.5(5) du *Code criminel* de manière à obliger le tribunal ou la commission d'examen qui doit tenir une audience à en aviser à l'avance la victime du crime si celle-ci en exprime le désir. Il y aurait également lieu de modifier le *Code* en y exigeant d'aviser les victimes de leurs droits.

RECOMMANDATION 7

Le Comité recommande de modifier les paragraphes 672.51(7) et (11) du *Code criminel* de manière à ce que tout tribunal ou commission d'examen qui tient une audience décisionnelle interdise, dans le meilleur intérêt des tiers, la publication des renseignements pris en compte.

RECOMMANDATION 8

Le Comité recommande de modifier l'article 672.541 du *Code criminel* de manière à ce que les victimes puissent faire leurs déclarations de vive voix ou par d'autres moyens aux audiences décisionnelles tenues par les tribunaux ou les commissions d'examen.

RECOMMANDATION 9

Le Comité recommande de modifier les articles 672.85 et 672.91 du *Code criminel* afin d'autoriser la détention temporaire d'un accusé jusqu'à sa comparution devant un juge ou à une audition où l'on prendra une décision à son égard, selon le cas. Le Comité recommande aussi que le *Code criminel* soit modifié afin que le défaut volontaire de se conformer à une décision d'un tribunal ou d'une commission d'examen devienne une infraction.

RECOMMANDATION 10

Le Comité recommande de modifier la définition d'« évaluation », à l'article 672.1, de manière à élargir la catégorie des personnes qualifiées pour évaluer l'aptitude d'un accusé à subir son procès sans pour autant exiger que les personnes appelées à faire cette évaluation en fassent nécessairement partie.

RECOMMANDATION 11

Le Comité recommande que les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Justice revoient la procédure des auditions d'ordonnance afin de déterminer si l'intérêt public est mieux défendu par la représentation obligatoire d'un avocat du ministère public.

RECOMMANDATION 12

Le Comité recommande que les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral de la Justice revoient la procédure et les directives de transfèrement des jeunes accusés vers des établissements de psychiatrie légale et des accusés vers d'autres provinces, afin de déterminer si le *Code criminel* doit être modifié pour être plus clair.

RECOMMANDATION 13

Le Comité recommande que l'article 672.64 du *Code criminel* (Durée maximale) soit abrogé.

RECOMMANDATION 14

Le Comité recommande d'abroger les articles 672.65, 672.66, 672.79 et 672.8 du *Code criminel* (Accusés dangereux atteints de troubles mentaux).

RECOMMANDATION 15

Le Comité recommande que les articles 747 à 747.8 du *Code criminel* (Ordonnance de détention dans un hôpital) soient abrogés.

RECOMMANDATION 16

Le Comité recommande que les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral de la Justice étudient les ressources disponibles pour répondre aux besoins des accusés et des délinquants atteints de troubles mentaux afin de déterminer si elles sont optimisées et si les allocations budgétaires sont suffisantes.

RECOMMANDATION 17

Le Comité recommande que les ministres provinciaux, territoriaux et fédéral de la Justice s'assurent que des programmes de formation sur les services de santé mentale et de psychiatrie légale et les questions

connexes soient mis sur pied et offerts aux juges, avocats, agents de la paix, employés des tribunaux et des services correctionnels et autres personnes qui travaillent avec des accusés et des délinquants atteints de troubles mentaux. En outre, un programme de sensibilisation similaire devrait être élaboré à l'intention du grand public afin de combattre les préjugés qui entourent les maladies mentales.

RECOMMANDATION 18

Le Comité recommande que le ministère de la Justice et les autres ministères et agences concernés, de concert avec leurs homologues provinciaux et territoriaux, recueillent, traitent et analysent les données requises pour faciliter le prochain examen parlementaire de la partie XX.I du *Code criminel*, prévu en 2007.

RECOMMANDATION 19

Le Comité recommande d'inclure dans la loi visant la mise en oeuvre des recommandations du présent rapport un article prévoyant un examen des dispositions de la partie XX.I du *Code criminel* et de leur application au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Si le Parlement n'adopte pas une telle loi, il devrait charger un comité d'examiner en 2007 les dispositions de la partie XX.I du *Code criminel* ainsi que leur application.

ANNEXE A

STANDING COMMITTEE
ON JUSTICE
AND HUMAN RIGTHS

HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

COMITÉ PERMANENT
DE LA JUSTICE ET
DES DROITS DE LA PERSONNE

EXAMEN DES DISPOSITIONS DU *CODE CRIMINEL* CONCERNANT LES TROUBLES MENTAUX

DOCUMENT DE RÉFLEXION

OBJET

Pour faire suite aux modifications apportées à la loi en 1991, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne de la Chambre des communes procède actuellement à une étude détaillée des dispositions du *Code criminel* concernant les troubles mentaux.

Afin de mener à bien cette étude, le Comité cherche à obtenir l'avis des organisations non gouvernementales, des représentants des provinces et des territoires, des commissions d'examen et du public au sujet des dispositions et de l'application des mesures adoptées par le Parlement en 1992 en ce qui concerne les troubles mentaux. Le présent document vise à orienter la réflexion des participants.

CONTEXTE

Le *Code criminel* du Canada a toujours prescrit qu'une personne ne saurait être tenue criminellement responsable d'un acte si son état mental au moment où elle a commis cet acte la rendait « incapable d'en apprécier » la nature et la gravité et de se rendre compte qu'elle se conduisait mal. À partir du principe de la *common law* selon lequel une condamnation suppose non seulement un acte répréhensible mais également un esprit coupable, le *Code criminel de 1892* permettait à une personne atteinte

« d'imbécillité naturelle ou de maladie mentale » d'invoquer la « défense fondée sur l'aliénation mentale ». La loi établissait toutefois que la personne était présumée légalement saine d'esprit jusqu'à preuve du contraire et que, en cas d'acquittement pour cause d'aliénation mentale, elle devait être gardée en détention selon le « bon plaisir » du lieutenant-gouverneur. Les personnes jugées inaptes à subir leur procès pour cause de troubles mentaux étaient également détenues en vertu d'un mandat du lieutenant-gouverneur. Dans une large mesure, les dispositions initiales du *Code criminel* concernant les troubles mentaux sont demeurées les mêmes jusqu'aux modifications de 1991 qui font l'objet du présent examen.

En 1975, lorsqu'elle s'est penchée sur la façon dont le système de justice pénale traitait les accusés atteints de troubles mentaux, la Commission de réforme du droit a constaté qu'il y avait énormément de confusion dans l'application de la loi, confusion découlant en partie de « l'absence d'une politique sociale claire envers le malade mental ». Dans son document de travail et dans son rapport, la Commission a aussi remis en question un système axé sur la détention plutôt que sur le traitement et entraînant l'incarcération des accusés atteints de troubles mentaux pour de plus longues périodes que les accusés « sains d'esprit ». Dans son rapport, elle a également critiqué l'utilisation de mandats du lieutenant-gouverneur qui confiaient effectivement le sort des personnes acquittées souffrant de troubles mentaux aux membres du Cabinet ou au procureur général de la province concernée, sans obligation légale pour ces derniers de suivre les recommandations des commissions d'examen existantes.

En 1985, dans son projet sur le désordre mental, le ministère de la Justice a recensé des lacunes précises du *Code criminel* et recommandé des modifications visant à faire concorder la loi avec la *Charte canadienne des droits et libertés*. En particulier, dans le rapport final, le ministère a mis en cause l'équité de la détention pour une période indéterminée des personnes jugées inaptes à subir leur procès, et ce en l'absence de preuves *prima facie* fournies par la Couronne à leur encontre. Il a également remis en question la détention automatique des personnes acquittées souffrant de troubles mentaux, même en l'absence de preuves qu'elles constituaient un danger pour la société.

En 1986, le gouvernement fédéral a diffusé un projet de réforme qui a fait l'objet de vastes consultations avec les provinces ainsi qu'avec des organismes et des particuliers des secteurs public et privé. Toutefois, l'impulsion qui a finalement enclenché la réforme administrative a été la décision rendue en 1991 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *R.* c. *Swain* : la Cour a alors jugé inconstitutionnelles la loi et les pratiques de *common law* en matière de défense fondée sur l'aliénation mentale. En particulier, la Cour a jugé que le paragraphe 542(2) du *Code criminel*, ordonnant la détention de personnes acquittées pour cause d'aliénation mentale, était contraire aux articles 7 et 9 de la Charte et non justifié par l'article premier. Considérant que la libération de toutes les personnes alors détenues en vertu d'un mandat du lieutenant-gouverneur pourrait poser un danger pour le public, la Cour a décrété une période de validité temporaire de six mois, qui a par la suite été prolongée afin de permettre au Parlement d'adopter une loi corrective.

PROJET DE LOI C-30

La mesure corrective, le projet de loi C-30, est entrée en vigueur en 1992, mais un certain nombre de dispositions plus controversées n'ont pas encore été promulguées. Par suite des modifications créant une nouvelle Partie XX.1 du *Code criminel*, les expressions « imbécillité naturelle » et « maladie mentale » ont été remplacées par l'expression « troubles mentaux ». Au lieu d'un verdict de « non-culpabilité pour cause d'aliénation mentale », on peut maintenant rendre un verdict de « non-responsabilité criminelle pour cause de troubles mentaux ». Et une telle conclusion n'entraîne pas automatiquement la détention. Au lieu de cela, le tribunal a le choix d'ordonner des mesures appropriées ou de laisser la commission d'examen prendre la décision. Dans l'un et l'autre cas, il y a obligation d'imposer la décision la moins privative de liberté, compte tenu de la nécessité de protéger le public, de l'état mental de l'accusé et de sa réinsertion sociale éventuelle. Les lieutenants-gouverneurs en conseil n'ont plus de rôle à jouer dans les procédures criminelles touchant des accusés inaptes ou atteints de troubles mentaux.

Par suite d'amendements au projet de loi C-30, on a défini les critères permettant de déterminer si un accusé est « inapte à subir son procès » et accordé aux tribunaux

des pouvoirs limités d'ordonner un traitement involontaire afin de le rendre apte à le subir. En outre, les tribunaux sont maintenant obligés de revoir tous les deux ans le dossier d'un accusé jugé inapte afin de déterminer s'il existe des raisons valables de considérer la personne comme apte à subir son procès. Dans le cas contraire, l'accusé a droit à un acquittement.

On a décidé de reporter la promulgation d'un certain nombre d'amendements au projet de loi C-30, y compris les dispositions concernant la détention maximale qui limiterait le temps de détention d'un accusé jugé inapte ou souffrant de troubles mentaux. Les dispositions sur les « accusés dangereux souffrant de troubles mentaux » (ADTM) n'ont pas non plus été promulguées. Inspirées du régime des « délinquants dangereux » du *Code criminel*, les dispositions sur les ADTM devaient permettre aux tribunaux, dans des cas spéciaux, de porter la détention maximale à la détention à vie. D'autres articles inopérants permettraient aux tribunaux d'ordonner qu'un contrevenant purge au moins une partie de sa peine dans un centre de soins si la personne souffre de troubles mentaux « en phase aiguë » au moment de sa condamnation.

Compte tenu de la compétence des provinces dans les instances civiles touchant la santé mentale et des répercussions financières de mise en œuvre de certains articles inopérants, la promulgation de ceux-ci demeure controversée. Entre-temps, il faut noter que les dispositions actuellement en vigueur sur les troubles mentaux viennent d'être confirmées par la Cour suprême du Canada, même s'il demeure possible d'enfermer quelqu'un pour une période indéterminée. En ce qui touche l'administration concrète des nouvelles dispositions visant les troubles mentaux, on a mis en cause la pertinence des pouvoirs de la commission d'examen. En outre, il faudra peut-être régler quelques questions connexes qui n'ont pas traitées dans le projet de loi C-30. En 1991, lors des audiences du Comité sur le projet de loi, on a recommandé que la défense de l'automatisme utilisée en *common law* soit codifiée afin d'autoriser des ordonnances de surveillance dans des cas appropriés. Par ailleurs, le critère de la *common law* quant à l'aptitude à subir un procès a fait l'objet de critiques, et on a attaqué récemment le critère ou la définition des « troubles mentaux » en *common law*.

QUESTIONS À EXAMINER

Le Comité aimerait connaître votre point de vue sur les questions suivantes. Cette liste n'est pas exhaustive et les participants sont encouragés à faire connaître leurs points de vue sur d'autres éléments qu'ils considèrent pertinents.

- Considérez-vous comme adéquate l'application par les tribunaux de la défense fondée sur les troubles mentaux que prévoit l'article 16 du *Code criminel*, ou devrait-on, à votre avis, la restreindre ou l'élargir au moyen de modifications?

- Est-il, selon vous, nécessaire de clarifier ou d'élargir la définition et/ou les critères établissant l'aptitude à subir un procès? Dans l'affirmative, avez-vous des recommandations à faire?

- Bien que le ministre de la Justice ait fait circuler en 1993 des propositions de modifications qui auraient codifié l'automatisme, la défense continue d'être régie par la *common law*. À votre avis, devrait-on définir l'automatisme dans le *Code criminel*? À l'heure actuelle, un verdict d'automatisme sans aliénation mentale entraîne un acquittement complet, même pour les accusations les plus graves. Selon vous, cela est-il approprié, ou les tribunaux devaient-ils avoir le pouvoir d'imposer des ordonnances de surveillance dans certains cas d'automatisme sans aliénation mentale?

- Le *Code criminel* donne aux commissions d'examen le pouvoir de déterminer si un accusé est apte à subir son procès. Une commission d'examen peut également ordonner qu'on garde en détention un accusé atteint de troubles mentaux, ou le libérer sous certaines conditions. Les commissions devraient-elles, d'après vous, également pouvoir ordonner une évaluation avant la tenue d'une audition d'examen? Les commissions d'examen devraient-elles pouvoir libérer totalement un accusé inapte?

- Devrait-on, à votre avis, promulguer les dispositions concernant les plafonds de détention? Dans l'affirmative, est-il, selon vous, nécessaire de modifier auparavant dans votre juridiction la législation existante en matière de santé mentale?

- Si on promulguait les dispositions concernant les plafonds de détention, serait-il nécessaire ou utile de promulguer en même temps les dispositions sur les « accusés dangereux atteints de troubles mentaux »?

- Connaissez-vous le nombre d'accusés atteints de troubles mentaux qui font l'objet à l'heure actuelle d'ordonnances de surveillance dans votre juridiction?

- Devrait-on, à votre avis, promulguer les dispositions touchant les « ordonnances de détention dans un hôpital »? Pouvez-vous fournir au Comité des renseignements sur la disponibilité ou le caractère adéquat du traitement des contrevenants atteints de troubles mentaux dans les institutions fédérales et/ou provinciales de votre juridiction?

DÉCEMBRE 2001

ANNEXE B
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère de la Justice	13/12/2001	58
Douglas Hoover, avocat		
Catherine Kane, avocate-conseil		
Greg Yost, conseiller juridique		
Hôpital Royal d'Ottawa	12/03/2002	68
Dr John Bradford, directeur de clinique		
« Criminal Lawyers' Association »	14/03/2002	69
Carol Ann Letman, directrice		
Université Queen's		
Dr Julio Arboleda-Florez, professeur et chef, Département de psychiatrie		
Association canadienne pour l'intégration communautaire	19/03/2002	70
Orville Endicott, « Legal Consultant »		
Jim Mahaffy, « CACL Board Representative of NAACJ »		
Institut Philippe Pinel de Montréal	20/03/2002	71
Dr Louis Morissette, psychiatre		
Centre canadien de ressources pour les victimes de crimes	21/03/2002	72
Steve Sullivan, président et directeur général		
« St. Joseph's Healthcare »		
Dr Chris Webster		
« B.C. Forensic Psychiatric Services Commission »	09/04/2002	73
Barbara Fisher, avocate		
Dr Mark Riley, psychiatre		

Organismes et individus	Date	Réunion
« Community Legal Assistance Society »	09/04/2002	73
Corey Bow, avocat		
Diane Nielsen, avocate		
À titre personnel		
Edwin A. Tollefson, c.r.		
Association canadienne de psychologie	10/04/2002	74
Dr Cinny Bubber		
Dr Jordan Hanley		
Association des psychiatres du Canada		
Dominique Bourget, présidente		
Helen Ward, Boursier en psychiatrie légale		
« Mood Disorders Society of Canada »		
William P. Ashdown, vice-président		
Phil Upshall, président		
À titre personnel		
L'honnorable Juge Edward F. Ormston		
À titre personnel	11/04/2002	75
Dr Derek Eaves		
Ronald Roesch		
Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec	16/04/2002	76
Paul Morin, coordonnateur du Collectif de défense des droits de la Montérégie		
Jean-Yves Pronovost, administrateur		
Barreau du Québec		
Giuseppe Battista, avocat		
Julie Delaney, avocate		
« British Columbia Civil Liberties Association »		
Lindsay Lyster, directeur de politique		

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère du Procureur général de l'Ontario	16/04/2002	76
Curt Flanagan, avocat de la Couronne pour Leeds et Grenville		
Robert Gattrell, avocat de la Couronne adjoint pour Simcoe		
Bureau d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse		
Malcolm S. Jeffcock, avocat		
Société canadienne de schizophénie		
Tony Cerenzia, président		
Association canadienne des Commissions d'examen	17/04/2002	77
Maureen Forestell, conseillère juridique de la Commission d'examen de l'Ontario et présidente suppléante des commissions d'examen de l'Ontario et de Nunavut		
Association canadienne des Commissions d'examen		
Lucien Leblanc, membre et président délégué, Commission d'examen du Québec		
Bernd Walter, président		
Association québécoise des avocats et avocates de la défense du Québec		
Lucie Joncas, avocate		
Association du Barreau canadien	18/04/2002	78
Heather Perkins-McVey, présidente		
Tamra Thomson, directrice		
« East Coast Forensic Psychiatric Hospital, Nova Scotia »		
Dr Emmanuel Aquino		
« Empowerment Council »		
Jennifer Chambers, « Empowerment Facilitator »		
À titre personnel		
Dr Stanley Semrau		

Organismes et individus	Date	Réunion
Association canadienne des policiers et policières	23/04/2002	79
David Griffin, directeur exécutif		
Centre de toxicomanie et de santé mentale		
Dr Howard Barbaree, professeur et chef de clinique, Programmes de droit et de santé mentale, Université de Toronto		
Gail Czukar, avocate générale		
À titre personnel	30/04/2002	83
Dr Syed Akhtar		

ANNEXE C
LISTE DES MÉMOIRES

Syed Akhtar

« American Psychological Association »

Association canadienne de justice pénale

Association canadienne de psychologie

Association canadienne des Commissions d'examen

Association canadienne pour la santé mentale

Association canadienne pour l'intégration communautaire

Association des groupes d'intervention en défense de droits en santé mentale du Québec

Association des psychiatres du Canada

Association des services de réhabilitation sociale du Québec inc.

Association du Barreau canadien

Association québécoise des avocats et avocates de la défense du Québec

« B.C. Forensic Psychiatric Services Commission »

Barreau du Québec

Bureau d'aide juridique de la Nouvelle-Écosse

Bureau pour les victimes d'actes criminels

« Canadian Academy on Psychiatry and the Law (The) »

Centre de toxicomanie et de santé mentale

« Community Legal Assistance Society »

« East Coast Forensic Psychiatric Hospital, Nova Scotia »

Derek Eaves

« Empowerment Council »

« Federal/Provincial/Territorial Working Group »

Hôpital Royal d'Ottawa

Institut Philippe Pinel de Montréal

Ministère du Procureur général de l'Ontario

« Mood Disorders Society of Canada »

« Nova Scotia Review Board »

« Psychiatric Patient Advocate Office »

Ronald Roesch

Stanley Semrau

Société canadienne de schizophénie

Société John Howard de Kingston & District

« St. Joseph's Healthcare »

Edwin A. Tollefson

Université Queen's

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de présenter une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux du Comité permanent de la justice et des droits de la personne, (séances *n° 58, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 83 et 96 qui comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

L'honorable Andy Scott, c.p., député
Fredericton

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 5 juin 2002
(*Séance n° 96*)

Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos, à 16 h 00, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de l'hon. Andy Scott, (*président*).

Membres du Comité presents: Bill Blaikie, Chuck Cadman, Paul Harold Macklin, John Maloney, John McKay, Lynn Myers, l'hon. Andy Scott, Vic Toews.

Membres substituts présents: Robert Lanctôt pour Pierrette Venne; Ovid Jackson pour Carole-Marie Allard; Roy Cullen pour Ivan Grose.

Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Philip Rosen, analyste principal.

Conformément à l'Ordre de renvoi de la Chambre du 26 février 2002, le Comité reprend un examen prévu dans la loi des dispositions du *Code criminel* sur les troubles mentaux.

Le Comité reprend l'étude d'une ébauche de rapport.

Il est convenu — Que l'ébauche de rapport modifiée soit adoptée.

Il est convenu — Que le président, les greffiers et les attachés de recherche soient autorisés à apporter les changements jugés nécessaires à la forme du rapport, sans en altérer le fond.

Il est convenu — Que les membres puissent proposer les changements d'ordre grammatical ou stylistique qu'ils jugent nécessaire, sans modifier la teneur du rapport, et cela jusqu'à 17 h, le jeudi 6 juin 2002, par courrier électronique adressé aux greffiers du Comité.

Il est convenu — Que 550 exemplaires du rapport soient imprimés en format bilingue, tête-bêche.

Il est convenu — Que, conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

IL EST ORDONNÉ — Que le président présente le rapport à la Chambre.

Il est convenu — Que le Comité invite des témoins à venir discuter du projet de loi C-400, *Loi pour Lisa,* pendant la semaine du 10 juin 2002.

À 16 h 51, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Les greffiers du comité

Jean-François Pagé / Marie Danielle Vachon